
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**La Construcción de los gobiernos municipales en Jalisco durante el
periodo 2001-2003, una aproximación al origen de la crisis municipal.**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta

ANTONIO FERNANDO CHAVEZ DELGADILLO

Asesor: Dr. Miguel Julio Bazdresh Parada

Tlaquepaque, Jal., Noviembre de 2013

Índice.

Introducción.	IV
Capítulo I. Teórico-conceptual.	1
1.1. Las perspectivas actuales del municipio, viejas demandas nuevos retos.	1
1.1.1. Un nuevo diseño institucional del municipio.	2
1.1.2. Desafíos para un buen gobierno.	5
1.1.3. Desarrollo humano local.	9
1.1.4. El derecho a la ciudad.	11
1.2. La constitución de los gobiernos locales en México.	13
1.2.1. Génesis de un ordenamiento jurídicamente neutral.	13
1.2.2. El gobierno municipal en función del pensamiento jurídico.	27
1.2.3. El diseño institucional del municipio mexicano.	32
1.3. Herramientas conceptuales para el análisis de los gobiernos locales.	43
1.3.1. Enfoques teóricos en la Administración Pública.	43
1.3.2. Buen gobierno, gobernabilidad y el nuevo Institucionalismo, su aporte para el análisis de los gobiernos locales.	55
1.3.3. Dimensiones de la acción gubernamental.	61
Capítulo II. Metodología.	66
2.1. Primera Etapa: Estrategia metodológica para el <i>Capítulo III. Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003.</i>	68
2.2. Segunda Etapa: Estrategia metodológica para el <i>Capítulo IV. La consolidación de buenos gobiernos.</i>	70
2.2.1. El método de Estudios de Caso/s, ventajas y limitaciones.	70
2.2.2. Municipios del Estudio de caso/s.	74
2.2.2. ¿Qué se observa en el Estudio de caso/s?	77
2.3. Tercera Etapa: Estrategia metodológica para el <i>Capítulo V. Construcción de los gobiernos municipales.</i>	83
2.3.1. Construcción de la gobernabilidad.	83
2.3.2. Capacidad de gobernar.	85
Capítulo III. Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003.	91
3.1. Los contenidos de la reforma municipal.	92
3.1.1. La Reforma Federal.	92
3.1.2. La reforma en Jalisco.	94
3.2. Las políticas de fortalecimiento municipal.	104
3.2.1. Las políticas federales.	104
3.2.2. Las políticas locales de fortalecimiento municipal.	106
3.3. Aproximación a la gestión municipal en el Estado Jalisco.	112
3.3.1. Marco Jurídico.	112
3.3.2. Estructura y sistema organizacional de los gobiernos municipales.	114

3.3.3. Planeación municipal del desarrollo.	117
3.3.4. Finanzas y desarrollo.	119
3.3.5. Transparencia.	120
3.3.6. Participación ciudadana y vecinal.	121
3.3.7. Gestión del territorio.	125
3.3.8. Desarrollo económico.	127
3.3.9. Servicios públicos.	128
3.3.10. Bienestar social.	130
 Capítulo IV. La gestión local tras la reforma municipal.	 133
4.1. Acatic, Jalisco.	133
4.2. Casimiro Castillo, Jalisco.	147
4.3. Mexxicacán, Jalisco.	160
4.4. Ocotlán, Jalisco.	175
4.5. Puerto Vallarta, Jalisco.	190
 Capítulo V. Construcción de los gobiernos municipales.	 210
5.1. La capacidad de gobernar.	210
5.1.1. La construcción de la gobernabilidad.	210
Acatic, Jalisco.	210
Mexxicacán, Jalisco.	214
Puerto Vallarta, Jalisco.	220
5.1.2. La capacidad de gobernar para impulsar la acción pública con los actores locales que incida en el cambio institucional.	224
Acatic, Jalisco.	224
Mexxicacán, Jalisco.	227
Puerto Vallarta, Jalisco.	231
5.2. Conclusiones finales.	235
5.2.1. Preguntas de investigación.	235
5.2.2. La hipótesis del trabajo.	242
Bibliografía.	247
Anexos.	
Anexo 1. Cuadro analítico sobre la reforma municipal de 1999, logros y situación en Jalisco.	
Anexo 2. Matriz de seguimiento a la descentralización.	
Anexo 3. Organigramas municipales.	
Anexo 4. Datos e información sobre la gestión de programas del Ramo XX.	

Introducción.

Las expectativas que generó el reconocimiento del municipio como un nuevo orden de gobierno por la reforma municipal constitucional de 1999¹ han desaparecido y la autonomía municipal ha sido severamente cuestionada, al transcurrir una década de su vigencia y luego de cuatro periodos de administraciones municipales en Jalisco, en un contexto enmarcado dentro del primer año de gestión de los tres órdenes de gobierno con información sobre el pésimo desempeño gubernamental que les antecedió y que para el caso de los municipios se ha enfocado en el endeudamiento² y el mal uso de los recursos públicos, han puesto en evidencia los logros alcanzados con la última reforma municipal.

El debate local y nacional sobre el buen gobierno y la capacidad para gobernar de los ayuntamientos ha generado el surgimiento de diversas propuestas entre otras aquellas que exigen la creación de leyes que frenen los abusos y combatan la impunidad que ha encubierto la corrupción y el mal desempeño de alcaldes y funcionarios municipales, transitando por las que ven como solución una reforma al artículo 115 constitucional para modificar la autonomía municipal³ de tal forma que regresen las facultades a los poderes centrales, hasta el punto de afirmar que el municipio es una institución diseñada para el fracaso⁴ por lo que se propone el camino hacia la reforma del estado para contar con gobiernos locales profesionales, eficaces y con capacidad para entregar buenos resultados.

En un ambiente que cuestiona nuevamente el desempeño⁵ y la autonomía de los gobiernos locales y coloca a debate el futuro de los municipios mexicanos entre la autonomía o centralización, es entonces que cabe realizar una investigación desde la práctica de la gestión local para analizar la construcción de los gobiernos municipales a partir de la reforma constitucional a efecto de ubicar aquellos elementos del diseño institucional que generan el mal desempeño en la acción gubernamental impidiendo que los ayuntamientos sean verdaderos gobiernos locales y asuman sus responsabilidades con eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia. Así como aquellas acciones u omisiones normativas, administrativas e institucionales que soportan los sistemas de relaciones

¹ En adelante la referencia a reforma municipal es la reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 1999.

² El saldo de 434 mil 761.2 millones de pesos al cierre de 2012 reporta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 385 mil 232.1 millones de pesos corresponden a los gobiernos y organismos estatales y 49 mil 529.1 millones a gobiernos municipales. Periódico El Financiero, martes 19 de febrero de 2013, p. 5. Asimismo, para un análisis local sobre la sobre el endeudamiento municipal: *"Además de Guadalajara (con 2 mil 681 millones de pesos), otros dos ayuntamientos están entre los diez más endeudados: Zapopan (2 mil 146 mdp) y Tlaquepaque (845 mdp). Entre estas tres alcaldías, se concentra 12.6 por ciento de la deuda total municipal en el país."*

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/47d34562895771bfef6e6b5583c71858>

³ *"La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) impulsará los cambios al Artículo 115 constitucional para modificar la autonomía de los gobiernos municipales y evitar que sigan otorgando permisos de construcción de manera discrecional. Carlos Lozano de la Torre, gobernador del estado de Aguascalientes."* Periódico El Financiero, miércoles 13 de marzo de 2013, p. 17.

⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Índice de competitividad urbana 2012. *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, México, 2013.

⁵ *"71.5% por ciento de los municipios del país se encuentran capturados o bajo el crimen organizado."* BUSCAGLIA Eduardo. Periódico El Financiero, viernes 21 de septiembre de 2012, p. 25.

intergubernamentales que inciden directamente en la ineffectividad de la acción pública local.

La importancia de realizar la presente investigación sobre la construcción de los gobiernos municipales en Jalisco durante el periodo 2001-2003, permite evaluar el impacto inmediato de la reforma municipal de 1999 bajo el enfoque del “gran logro” que constituyó reconocer a los municipios como un nuevo orden de gobierno.

Para favorecer el desarrollo del trabajo se plantean diversas preguntas de investigación: ¿existió coherencia de la reforma constitucional federal en el sistema jurídico-político nacional y local acorde a las exigencias propias de un nuevo orden de gobierno local?; ¿fueron las políticas de fortalecimiento municipal federales y locales acordes con las exigencias propias de un nuevo orden de gobierno local?; ¿el gobierno municipal tuvo un nuevo rol en las relaciones intergubernamentales (RIG) en el sistema político nacional y estatal en su calidad de un nuevo orden de gobierno local?; ¿el impacto de la reforma municipal logró transformar la gestión de los gobiernos municipales?; ¿la reforma municipal logró que los ayuntamientos fueran más eficientes, eficaces, responsables y profesionales para constituirse como *buenos gobiernos* locales?; ¿los nuevos gobiernos locales incrementaron su eficacia gubernamental para construir la gobernabilidad en su municipalidad? y, ¿los nuevos gobiernos locales tienen la capacidad de gobernar?. Los cuestionamientos se dirigen a explicar específicamente aquello que éste estudio intenta comprender y aprender.

Como objetivos de la presente investigación se establecen los siguientes:

1. Estudiar las reformas a la Constitución Federal y local del Estado de Jalisco así como su legislación reglamentaria a efecto de constatar su coherencia con el espíritu del legislador federal;
2. Conocer si la reforma municipal federal y local dio origen a la formulación de políticas públicas acordes al nuevo estatuto constitucional del municipio y, que favorecieran la transición de los ayuntamientos a gobiernos municipales;
3. Integrar la información de la gestión local para conocer si tras la reforma municipal los ayuntamientos se fortalecieron en vía de constituirse como buenos gobiernos y,
4. Conocer si la reforma municipal y las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal, lograron que los ayuntamientos de Jalisco transitaran para constituirse como gobiernos locales.

En éste contexto de análisis sobre el desempeño y la crisis de los gobiernos municipales a partir de la reforma municipal de 1999 que le reconoce expresamente el carácter del municipio como ámbito de gobierno, ésta investigación se plantea como hipótesis: *La construcción de los gobiernos locales radica en la formulación e implementación de políticas públicas (federales y locales) que incorporen elementos organizacionales, institucionales y normativos, de tal forma que vinculados entre sí creen un nuevo diseño institucional que favorezca la transición de los municipios en un nuevo orden de gobierno.*

Para sustentar la hipótesis se exponen dos consideraciones, la primera se dirige a conocer en que consiste el cambio en concreto de este *nuevo orden de gobierno* y

segunda el período en que se esperaría la concreción del mismo. Así en cuanto la primera consideración la exposición de motivos de la Cámara de Senadores como colegisladora en la reforma municipal establece los siguientes principios que busca hacerse realidad con la promulgación de la reforma constitucional:

- a) *“La propuesta contenida en el Dictamen que ahora se presenta, se enmarca en un contexto nacional de profundos cambios, donde el fortalecimiento del federalismo parte del reconocimiento y promoción del Municipio, como espacio de gobierno y eje del desarrollo nacional.*
- b) *El Municipio pilar fundamental de nuestro desarrollo, y por lo mismo, fortaleza de las entidades federativas; estas a su vez, son el factor fundamental de nuestro federalismo y por, tanto, de la cohesión nacional.*
- c) *Se propone una nueva relación entre los órdenes de gobierno federal y estatal con el Municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que les compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones.*
- d) *La cooperación y coordinación entre entidades federativas y municipios o bien, entre éstos, consolidarán el desarrollo de las comunidades y regiones, en concordancia con los objetivo del crecimiento económico.*
- e) *El Municipio es la entidad política organizada comunalmente, es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política. Además, el Municipio es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional; es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población.”*⁶

El período para la concreción de la reforma se soporta en el referente de su entrada en vigor que otorga nuevas facultades y obligaciones que impactan en la gestión municipal de las administraciones que se estudian en la presente investigación. La reforma federal fue aprobada en junio de 1999⁷ y en Jalisco se asumió la reforma local y su legislación marco en agosto del año 2000⁸ estipulándose su aplicación el 22 de mayo del año 2001 prácticamente cinco meses después de iniciado el periodo de administración municipal (2001-2003), otorgándose un plazo de un año más para que los ayuntamientos adecuasen sus ordenamientos (mayo 2002). Así la entrada en vigor de la reforma se da dentro del periodo de gestión de las administraciones municipales que se estudian,

⁶ Dictamen de la Minuta con proyecto de Decreto, por el cual se reforma y adicionan el Artículo 115 Constitucional. Sesión Pública Extraordinaria de la H. Cámara de Senadores del 25 de junio de 1999. En Documento: *Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999*, Edición de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1999, p. 238.

⁷ La aprobación de la reforma en la Cámara de Diputados (cámara de origen) fue el jueves 17 de Junio de 1999. La colegisladora Cámara de Senadores aprobó el dictamen de la Minuta con proyecto de Decreto, por el cual se reforma y adicionan el Artículo 115 Constitucional el 25 de junio de 1999, para dar paso al proceso de ratificación de las legislaturas de los Estados de la reforma constitucional. El 14 de octubre de 1999, el Senado de la República remite a la Declaratoria por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el artículo segundo de los transitorios de la reforma constitucional estipula que los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en el decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor y, en el caso del Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001

⁸ En Jalisco se reforma la Constitución del Estado mediante el Decreto número 18344, publicado en el periódico Oficial del Estado el 19 de diciembre del 2000, el artículo primero transitorio establece que la reforma entrará en vigor 90 días después de su publicación en El Periódico Oficial del Estado de Jalisco, entrando en vigor el 22 de mayo del año 2001. Asimismo, el artículo segundo establece que los ayuntamientos deberán adecuar sus reglamentos y disposiciones de carácter general conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

previamente aprobadas un año antes de entrar en vigor. De tal forma que la concreción de la reforma es legalmente obligatoria para los ayuntamientos del periodo 2001-2003 con un impacto inmediato en la gestión municipal cuyos ejemplos se tienen en la creación de nuevas plazas para servidores públicos municipales, el manejo del patrimonio municipal y la gestión de empréstitos entre otras facultades que se ejercieron sin la intervención del congreso local.

No obstante las consideraciones anteriores, la investigación presenta una serie de limitaciones, la primera radica propiamente en el periodo del sujeto de estudio *la administración municipal 2001-2003*, toda vez que si bien la entrada en vigor recae sobre dichas administraciones hacer efectiva de reforma municipal implica capacidad para cambiar, toda vez las transformaciones que le demanda la reforma van desde el ámbito interno en la dinámica organizacional y, en su modelo de gestión, pasando por su capacidad para conformar proyectos, así como en lo externo lo que implica su capacidad de gobernar, en suma cambios institucionales que requieren de mayor desarrollo institucional una debilidad constante que se presenta en los municipios. Asimismo, estas administraciones municipales de transición de la reforma carecen de la experiencia de la gestión que se adquiere con la práctica, enfrentan la exigencia normativa y la llevan a la práctica sin antecedentes de por medio lo que por un lado es una limitación y, por el otro son oportunidades que otorgan los cambios para innovar con el soporte que da la implementación de un nuevo ordenamiento. Otra limitación de la investigación esta íntimamente ligada al periodo de estudio toda vez que las condiciones actuales de la gestión municipal no son las mismas, en muchos aspectos el desarrollo institucional y la gestión pública se han transformado han evolucionado para mejorar el desempeño municipal y, desde luego en otros hay una marcada involución incluso previa a la reforma municipal de 1999, ésta investigación aporta elementos para su análisis. Así el desarrollo conceptual actual proporciona mejores instrumentos para el análisis y la integración de propuestas para un rediseño institucional del orden municipal.

Para la consecución de los fines y objetivos de la presente investigación el trabajo se estructura en cinco capítulos, el primero un estudio *teórico-conceptual* cuya finalidad es brindar los enfoques teóricos bajo los cuales se integra la información y se estructuran los análisis que a su vez se conforma de tres apartados: el primero denominado *Las perspectivas actuales del municipio, viejas demandas nuevos retos* expone el contexto actual de una forma general y los desafíos para los gobiernos municipales que luego de la reforma municipal siguen vigentes: un nuevo diseño institucional del municipio, los retos para lograr constituirse como buenos gobiernos, el desarrollo humano local, el derecho a la ciudad; el segundo apartado versa sobre *La constitución de los gobiernos locales en México* orientado al estudio de la génesis del ordenamiento jurídico municipal a través de las constituciones federales y del pensamiento jurídico y, el tercer apartado desarrolla las *Herramientas conceptuales para el análisis de los gobiernos locales* retomando los enfoques teóricos en la administración pública como la escuela tradicional, la teoría de las organizaciones, las políticas públicas y la gerencia pública, así como los conceptos de buen gobierno, gobernabilidad y el nuevo Institucionalismo como aporte para el análisis de los gobiernos locales, sistematizando los enfoques

desde una perspectiva que aborda el análisis de la gestión a partir de las dimensiones de la acción gubernamental.

El capítulo segundo versa sobre la *Metodología* integrada por etapas que establecen las estrategias metodológicas que se implementan en los capítulos tercero, cuarto y quinto de la investigación, desarrollándose categorías de análisis, estudios de caso/s y, las rutas para analizar la construcción de la gobernabilidad y la capacidad de gobernar en los municipios a partir del estudio de la acción pública local.

En el Capítulo tercero se desarrolla una *Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003* conformándose por tres partes, la primera expone los contenidos de la reforma municipal federal y en Jalisco; la segunda parte se refiere a las políticas de fortalecimiento municipal en el ámbito federal y local y, la última parte de éste capítulo es una aproximación a la gestión municipal en el estado Jalisco del periodo 2001-2003 a partir de diez categorías de análisis como el marco jurídico, el sistema organizacional, la planeación municipal del desarrollo y otras.

La gestión local tras la reforma municipal es el capítulo cuarto en el cual se desarrollan los estudio/s de caso/s de los gobiernos municipales de Acatic, Casimiro Castillo, Mexxicacán, Ocotlán y, Puerto Vallarta, Jalisco, para estudiar la gestión municipal.

La *Construcción de los gobiernos municipales* es el último capítulo y se integra con dos temas: el primero analiza la capacidad de gobernar a partir de constatar la construcción de la gobernabilidad y, la capacidad de gobernar en razón de impulsar la acción pública con los actores locales que incida en el cambio del marco institucional vigente a partir de lograr acuerdos para dar los primeros pasos al institucionalizar una política pública municipal y, en el segundo apartado se formulan las conclusiones finales y la argumentación tendiente a la aprobación o desaprobación de la hipótesis planteada en la presente investigación.

Cabe hacer mención que la investigación se aborda a partir del modelo de análisis de políticas públicas que permiten “*entender la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos.*”⁹ Pues el análisis de la transformación de las Instituciones así como el comportamiento organizacional cambia permanentemente lo que necesariamente obliga a replantear los métodos de estudio y formulación de políticas, diseñando nuevos enfoques y marcos conceptuales adecuados para interpretar los cambios en el marco institucional vigente en la municipalidad y en el gobierno local.

⁹ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Políticas Públicas Municipales, Una agenda en construcción*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2007, p. 17.

Capítulo I. Teórico-conceptual.

Con el objetivo de exponer los enfoques teóricos que proporcionen elementos de análisis para la presente investigación se estructura el presente capítulo en tres apartados: *Las perspectivas actuales del municipio, viejas demandas nuevos retos*; *La constitución de los gobiernos locales en México* y, las *Herramientas conceptuales para el análisis de los gobiernos locales*. El primer apartado expone los desafíos para los gobiernos municipales en el contexto de la reforma municipal, así como aquellos que no se han superado y que por lo tanto se transformaron en nuevos retos en la actualidad inaplazables para el municipio como la creación de un nuevo diseño institucional, el reconocimiento y fortalecimiento de su rol en desarrollo humano local y la obligación de garantizar el derecho a la ciudad. En el segundo apartado se integra un estudio sobre la génesis del ordenamiento jurídico municipal y la influencia del pensamiento jurídico en la configuración del municipio y, para finalizar éste capítulo se desarrollan los principios básicos de los enfoques teóricos de la escuela tradicional de la administración pública, la teoría de las organizaciones, las políticas públicas y la gerencia pública, asimismo, se exponen los conceptos de buen gobierno, gobernabilidad y el nuevo Institucionalismo, estructurándose una sistematización a partir de las dimensiones de la acción gubernamental como instrumento de análisis para la gestión municipal dentro de la presente investigación.

1.1. Las perspectivas actuales del municipio, viejas demandas nuevos retos.

Los gobiernos municipales no sólo deben lograr la eficiencia y la eficacia en el suministro de los servicios públicos así como la efectividad en la función pública legalmente encomendada, han de procurar por un lado que su gestión implique acciones y políticas que incidan en la vida de los habitantes de sus comunidades; para fortalecer el tejido social, para aumentar la igualdad de oportunidades entre los individuos, para impulsar y potenciar todas aquellas capacidades que generan iniciativas y, desde luego, para emprender y articular proyectos económicos y sociales dentro de un entramado institucional local muchas de la veces muy complejo pero que sin embargo el municipio deberá asumir para generar consensos en las inquietudes y energías ciudadanas.

Por otro lado, pero en correlación con lo anterior, la gestión de los ayuntamientos no puede carecer de una visión trascendental que implique ver más allá de su periodo constitucional, de su jurisdicción territorial y su contexto regional, para asumirse como verdadero gobierno local, que comprende su rol estratégico en el desarrollo y en el bienestar social, de tal forma, que el municipio como un actor central es parte de un marco institucional local, mismo que deberá analizar y al mismo tiempo, evaluar su desempeño para determinar su acción pública de tal manera que facilite y promueva las condiciones que generen procesos de cambio

locales en la vía de impulsar un desarrollo local humano y sustentable en su municipalidad.

Por ello, las reformas constitucionales que tienen como objetivo al municipio así como aquellas consideraciones relativas a la vida local municipal y, desde luego, las políticas públicas de los órdenes de gobierno federal y estatal que atañen al ayuntamiento e inciden en la vida municipal, no puede no tomar en cuenta la *agenda municipal de políticas*, pues de ser así actuarían en contra, en detrimento de los gobiernos municipales y de la gobernabilidad democrática.

Las perspectivas actuales del municipio se asumen como grandes retos que enfrentan los gobiernos locales, éstos tienen un origen diverso que abarcan desde los temas sin conceso en los debates parlamentarios que dieron origen a la Reforma Municipal de 1999, transitando por las exigencias de la globalización y con ella, los problemas sociales, culturales y ambientales derivados de la misma, hasta el respeto y la puesta en práctica de los Derechos Humanos, incluidos aquellos denominados de Cuarta Generación como lo es el Derecho a la Ciudad. Así en éste contexto actual que se viene gestando de cuando menos dos décadas atrás y, sólo para efectos del presente estudio se desarrollan los siguientes temas: *Un nuevo diseño Institucional del Municipio; Desafíos para un buen gobierno; Desarrollo humano local y, el Derecho a la ciudad*. Los dos primeros son desafíos presentes en el contexto de la reforma municipal de 1999 y que siguen sin resolverse y, los dos siguientes temas obedecen al contexto que se ha generado posterior a la citada reforma por donde viene transitando el municipio.

1.1.1. Un nuevo diseño institucional del municipio.

El Municipio enfrenta problemas estructurales, primero dentro del sistema político centralizado que en los hechos difícilmente le otorga poder al nuevo orden de gobierno. El obstáculo parece surgir del diseño institucional que aloja al municipio mexicano, que lo limita en su capacidad para gobernar y con ello formular políticas públicas. Pues a su reducida capacidad de negociación política, se suma la incipiente capacidad de gestión de sus funcionarios y, sus escasos recursos financieros, siempre supeditados a la determinación de otras instancias de gobierno.

Como se expondrá más adelante, desde el México independiente las constituciones federales ceden a las legislaturas estatales, que en vía de hechos se empodera a los propios gobernadores de las entidades federativas, el diseño del régimen interno de gobierno de la entidad y de los ayuntamientos que la integran, por lo que cada gobernador determinaba las reglas que regían las relaciones políticas dentro del sistema político local. Sólo así se puede explicar como la Reforma Municipal federal de 1999 en una parte se desvió y retomó la tradición política, toda vez que en diversas entidades del país al reformarse la Constitución Local no sólo no se observó el mandato federal sino que más bien represento una involución en las atribuciones de los ayuntamientos.

En este contexto, el reto implica nuevas *relaciones intergubernamentales* (RIG), las cuales se nutran de *reglas equitativas y formales* que establezcan mecanismos claros de vinculación y coordinación contractual y, la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno, lo que necesariamente impulsará la provisión y producción más eficiente de servicios públicos, así como un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para la ciudadanía. Asimismo, el empoderamiento del gobierno local trae consigo la responsabilidad institucional que incentiva a la innovación gubernamental que genere mayor eficiencia y efectividad en las respuestas a los ciudadanos.

Al interior del ayuntamiento en razón de su diseño institucional se desprenden problemas que impactan la representación, liderazgo y el rumbo del gobierno y su gestión municipal. Por una parte el presidente municipal goza de una gran discrecionalidad para organizar la administración municipal y sus recursos, así como para gobernar y determinar el rumbo del municipio a su antojo, sin que necesariamente tenga una visión que le de rumbo al gobierno y su gestión pues ordinariamente los procesos de planeación se realizan a destiempo; carecen de una verdadera participación ciudadana y democrática; la elaboración del presupuesto no forma parte del proceso de planeación; se elabora el plan municipal de desarrollo como un requisito para el suministro de recursos y, la Rendición de Cuentas no esta alineada con las metas e indicadores del plan, por ello hasta cierto grado la planeación es inútil y no es el principio rector del gobierno y la gestión municipal. Asimismo, el presidente municipal puede trabajar en equipo construyendo consensos con los integrantes del ayuntamiento, o bien, ignorarles negociando o no su participación o ausencia en las determinaciones de gobierno. Por otra parte y, en relación con lo anterior, el diseño institucional de los Cabildos es obsoleto e ineficaz pues genera los incentivos necesarios para que sus integrantes –presidente, síndicos y regidores- tengan la libertad de poner en juego intereses del orden público y legales, o bien, sean asuntos personales y contrarios al marco jurídico y con ello al interés público, de tal forma que su rol dentro del gobierno admite la discrecionalidad. La Rendición de Cuentas para los síndicos y regidores es casi nula, se constriñe a los procesos que por responsabilidades demandadas tenga a bien incoar las legislaturas locales, esto es, los diputados de los diferentes partidos políticos que integran la legislatura local y, que son ante quienes se comparece por petición de juicio de responsabilidades. En el caso de los presidentes municipales además de lo anterior están sujetos a las aprobaciones de sus cuentas públicas por el legislativo. De ésta forma, no se tienen los incentivos necesarios para que los integrantes de los ayuntamientos tengan en el interés público y la ley su eje de trabajo. Para quienes determinar asumir su responsabilidad, deberán realizarla a través de comisiones edilicias muchas de las cuales no cuentan ni con el acompañamiento profesional ni con los recursos técnicos necesarios para desarrollar sus atribuciones, dado que es común para quienes asumen éstos cargos la falta de experiencia y capacidad profesional, por lo que son muy pobres los resultados del trabajo en comisiones con un incipiente impacto en la gestión municipal, dando origen a prácticas de simulación, al cobro de quincenas sin

trabajar. A lo anterior, también se agrega la poca o nula representatividad que la ciudadanía tiene en los síndicos y regidores, pues si bien son electos por el voto ciudadano, su elección se realiza mediante planillas integradas por los partidos políticos lo que muchas de las veces hace del cargo una deuda con el partido político que lo postuló y no con la ciudadanía que lo votó, éste déficit de *representación indirecta* contribuye al distanciamiento entre la ciudadanía y el gobierno en menoscabo de la gobernabilidad democrática local.

La falta de continuidad en las políticas públicas, cuando las hay, es otro resultado del actual diseño institucional del gobierno municipal, dado que en reiteradas ocasiones en los inicios de administración difícilmente se retoman los procesos y políticas iniciadas por la administración saliente, independientemente de los resultados pues no existe de por medio una evaluación que permita sustentar la decisión por lo que difícilmente hay buenos resultados en los proyectos de desarrollo que no se logran institucionalizar y, por lo tanto no trascienden una administración municipal. Así, entre otros elementos e incentivos que generan el diseño institucional vigente, se ubican los siguientes:

- “1. La ausencia de equilibrios y contrapesos reales en la administración pública;*
- 2. El marco normativo y el desarrollo de la informalidad como norma de la vida interna de la administración pública:*
 - Los controles y los incentivos perversos.*
 - La inexistencia del responsable.*
 - Los desatinos de la ley.*
 - El órgano de control interno y la ley de responsabilidades.*
 - El reino de la informalidad.*
- 3. El carácter burocrático y la autonomía en la definición de planes y programas de las dependencias (municipales).”¹*

El actual diseño institucional del gobierno municipal favorece la corrupción dentro del cabildo, así como en la administración municipal, pues los elementos antes enlistados y la escasa Rendición de Cuentas son un marco que propicia la corrupción en este nuevo orden de gobierno.

Es así que, tanto la fragilidad del diseño institucional que soporta a los gobiernos locales que da como resultado entre otros, el incipiente impacto en el desarrollo local y el escaso desempeño de sus administraciones, así como la corrupción que favorece, son una realidad en el municipio que exige una respuesta contundente para el re-diseño institucional del municipio cuyas características impliquen, entre otras: acotar el presidencialismo –controles y contrapesos-; favorecer la representatividad ciudadana eliminando la necesidad de afiliación de candidatos locales a los partidos políticos estatales o nacionales; la re-elección para incentivar el buen gobierno o, la ampliación del periodo constitucional con mecanismos de

¹ GUERRERO AMPARAN Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Documento de trabajo número 89 de la División de Administración Pública del CIDE, México 2000, p 5. Cabe hacer mención que se modifico el tercer elemento, para adecuarlo a la situación municipal.

referéndum para la continuidad en el gobierno municipal y, la efectiva rendición de cuentas.

1.1.2. Desafíos para un buen gobierno.

Para los municipios constituirse en un *Buen Gobierno* ² representa un verdadero reto, donde el diseño institucional del municipio no sólo no le favorece sino que muchas de las veces actúa en su contra, pues el contexto institucional del municipio esta plagado de incentivos perversos que garantizan la impunidad para quienes realizan una “*mala gestión pública*,” incluso en la comisión de actos de corrupción.

Por ello, ser un *Buen Gobierno* constituye un desafío en su capacidad para promover el bienestar general de los habitantes de su municipalidad a través de políticas y acciones que generen eficiencia en el suministro de los servicios públicos; eficacia en la función pública encomendada al municipio, así como la responsabilidad institucional de su personal en su desempeño. Como lo es la honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda municipal, acompañada de la Rendición de Cuentas a la ciudadanía. La atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas y, la participación ciudadana en los asuntos públicos de la municipalidad. Así para el estudio de éstos se desarrollan los siguientes temas:

Finanzas municipales.

Para comprender la debilidad financiera y fiscal de los municipios y, lo que éste reto representa, es menester exponer algunos elementos condicionantes que hacen más específicos los desafíos municipales. Así el primero de ellos es sin lugar a dudas el desarrollo institucional del gobierno municipal que implica la profesionalización de los funcionarios municipales que manejan la hacienda municipal. Si bien en los municipios metropolitanos y urbanos generalmente esto no debiese representar un problema no es así para los pequeños y rurales donde se carece de capacidades básicas. Pues si bien una exigencia permanente de los municipios es la transferencia de mayores recursos financieros, éstas requieren del municipio condiciones técnicas e institucionales para su manejo, toda vez que el hecho de recibir más recursos no quiere decir que el ayuntamiento este en condiciones de administrarles y, más aún de solucionar sus problemas, incluso el incremento en las participaciones para muchos municipios no ha contribuido en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes catalogados como de alta y muy alta marginación y, por otro lado, si se ha reflejado en el incremento del gasto corriente, particularmente en la partida de servicios personales (nomina). Asimismo, el desarrollo institucional de municipio es posible medirlo en su capacidad financiera, esto es, el trabajo conjunto entre el ayuntamiento y la

² ZICARDI Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 33.

tesorería municipal para emprender programas y acciones que incrementen la captación de recursos propios, la actualización de las tablas de valores catastrales, el ahorro en el gasto, la disminución del gasto corriente y, el incremento en el gasto de inversión, toda vez que la tesorería municipal de transitar de administradora y distribuidora de recursos para implementar iniciativas que mejoren su desempeño financiero. Esta situación es muy compleja, pues se encuentra dentro de un contexto de grave e incremental dependencia de las transferencias de recursos federales y estatales para la gran mayoría de los municipios en México como resultado del sistema fiscal federal que centraliza el gasto y que no fue tocado por la reforma municipal de 1999, generando una grave dependencia de las aportaciones y participaciones para ejercer sus atribuciones. Asimismo y como un efecto de la política financiera federal, en la mayoría de los casos el gobierno municipal no recauda lo correspondiente a su propio gasto generándose *“una distorsión en el ingreso que genera desequilibrios verticales que constituyen una trampa del federalismo fiscal mexicano que no plantea incentivos correctos, es decir, que cada nivel de gobierno debería tender en teoría a generar el ingreso que eroga,”*³ por eso los municipios no tienen incentivos para incrementar cada vez más su recaudación propia. Lo que evidencia la urgente tarea de reformar al *“sistema fiscal federal que ha distorsionado las relaciones intergubernamentales y ha condicionado a los municipios a ser estructuras receptoras de transferencias poco responsables fiscalmente.”*⁴

Transparencia.

Otro gran reto para los gobiernos municipales es la transparencia que se soporta en tres principios básicos: *“Que toda decisión gubernamental sea documentada; Que todo documento sea accesible y, Que el acceso sea sencillo y expedito para cualquier persona.”*⁵ Así el derecho a la información será garantizado por el Estado y, los municipios como un orden de gobierno tienen la obligación de informar a los ciudadanos y de proporcionar la información del gobierno y la gestión municipal, como es la transparencia total del ejercicio del gasto y, la responsabilidad de las tareas gubernamentales en el manejo de los asuntos públicos y su correspondiente documentación. Por lo tanto, los municipios deberán contar con la normatividad en materia de transparencia e información pública, así como los procedimientos para la organización, protección y mantenimiento de archivos, situación que tradicionalmente ha sido desdeñada por los políticos locales dado que la opacidad favorece el manejo discrecional de la gestión y la corrupción.

³ CABRERO MENDOZA Enrique, ORIHUELA JURADO Isela, *Finanzas municipales en México: los problemas a superar los dilemas a enfrentar*. En CABRERO MENDOZA Enrique, ARELLANO David, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México 2011, p. 121.

⁴ Idem, p. 22.

⁵ Manual de Acceso a la Información Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles. ITESO, INDESOL, IFAI, Secretaría de la Función Pública, p. 20.

Rendición de Cuentas.

Si bien el municipio como gobierno de los vecinos es el orden de gobierno que por su proximidad a la gente tiene la gran ventaja de comunicarse y por ello resulta evidente pensar que la rendición de cuentas es efectiva en la realidad la gestión local no es así, los políticos y los funcionarios municipales difícilmente informan, justifican y explican su conducta en el manejo de los asuntos y recursos públicos. Esta realidad municipal encuentra su sustento en el entramado legal que establece la rendición de cuentas de los funcionarios ante el presidente que les dio el trabajo y, de éste ante el propio Cabildo dominado por regidores del partido político que postuló al presidente municipal y, de “no arreglarse” pasa al congreso local en donde seguramente habrá diputados pertenecientes al mismo partido político que postuló al primer edil, de tal forma que el sistema no favorece una efectiva Rendición de Cuentas, asimismo el que los gobiernos municipales no sean vigilados eficientemente, que no haya evaluación de la gestión y, que las sanciones por sus actos de corrupción e incapacidad administrativa no se den, se negocien políticamente, o bien, lleguen demasiado tarde, situaciones que en su conjunto representan la impunidad ante los actos de corrupción. Lo anterior dentro de un contexto generado por el diseño institucional del municipio que entre otros elementos, presenta los siguientes:

“1. Los destinatarios de la relaciones internas de rendición de cuentas en los ayuntamientos han sido electos en la misma lista y pertenecen al mismo partido (político).

2. En la práctica, la diferencia de posiciones (y lealtades) entre el tesorero, el contralor y el síndico bien pueden generar situaciones que lejos de permitir una efectiva rendición de cuentas del gobierno municipal, sólo la obstaculizan.

3. El periodo de gestión y no reelección.... Los ciudadanos no pueden enjuiciar a los gobiernos locales, ni a los funcionarios, que generalmente se van también. El periodo de gestión de tres años tampoco contribuye a la rendición de cuentas, pues impide la consolidación de instituciones y prácticas.

4. La ausencia de sistemas de profesionalización.. De poco sirve evaluar a funcionarios que no duran en su puesto, que responden a la lealtad individual por encima de criterios profesionales...”⁶

Por ello, el reto que la rendición de cuentas representa para los gobiernos municipales, en un contexto de un diseño institucional que no le favorece, es una desafío que muchos municipios han asumido, informando y haciéndose evaluar por los ciudadanos, como obligación ante quienes les eligen.

Participación Ciudadana.

⁶ CEJUDO Guillermo, RIOS CÁZARES Alejandra, *La rendición de cuentas del gobierno municipal*. En MERINO Mauricio, CEJUDO Guillermo, Comps. *La Estructura de Rendición de Cuentas en México*, Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, CIDE, 2010, pp. 108-109.

La Participación Ciudadana es un desafío que el municipio deberá asumir como un componente vertebrador de su propia acción de gobierno ⁷ y, no sólo como un mandato constitucional para crear mecanismos que aseguren la participación ciudadana, para dejar de utilizar a la participación ciudadana como un instrumento de manipulación política que justifique la asignación discrecional de recursos y, que desde luego pervierte la gestión municipal. Cabe hacer mención que el diseño institucional del municipio no garantiza una participación ciudadana efectiva. Por ello, el reto para los gobiernos municipales estriba en diseñar las estrategias que alienten la participación de sus habitantes tomando en consideración los siguientes criterios de acción para promover la participación de sus habitantes en los asuntos públicos:

- a) *Aprovechar el conocimiento de la comunidad, no sólo sus necesidades;*
- b) *Intervenir en la capacitación de la comunidad;*
- c) *Aprender de las experiencias exitosas y rescatar el conocimiento acumulado en esas experiencias;*
- d) *Apoyar la realización de una cierta experimentación social compleja, pues se trata con múltiples variables;*
- e) *Apertura al desarrollo de innovaciones;*
- f) *Una gran alianza sociopolítica en torno a la participación;*
- g) *Conciencia pública acerca de las ventajas de la participación;*
- h) *Hacer del desarrollo local una cuestión de agenda pública;*
- i) *Hacer lo necesario para tener una comunidad informada con detalles y transparencia.* ⁸

En éste orden de ideas la participación ciudadana viene a ser una fortaleza que aumenta la capacidad de gestión del gobierno local, pues si los ciudadanos participan en la determinación de las políticas que les afectan, informándose de los recursos que se destinan a los asuntos públicos, evaluando y confrontando al gobierno local, el municipio estará en la vía de asumirse como un verdadero gobierno local.

“... la participación requiere que el poder político reconozca a los representantes de los ciudadanos la capacidad de influir en la elaboración y ejecución de las decisiones públicas. Cuando los colectivos ciudadanos expresan posiciones de interés general, es decir, van más allá de los intereses locales o corporativos, nos encontramos ante una forma de sociedad política que se confronta con el sistema institucional. Lo que supone un potencial innovador respecto de la democracia representativa tradicional.” ⁹

Desde luego que este reto, no es una tarea fácil, tanto para las burocracias gubernamentales, como para las organizaciones comunitarias. Pues implica que la municipalidad vaya transitando al un verdadero desarrollo democrático, lo que rompe con los viejos esquemas, incluso con las tentaciones clientelares, por lo que habrá sin lugar a dudas resistencias con la clase política local, quienes

⁷ BAZDRESCH, Miguel, *Cambio Municipal y Participación Social*, en Cabrero Mendoza, Enrique, Políticas Públicas Municipales, Una agenda en construcción, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2007, p. 63-64.

⁸ Idem.

⁹ BORJA Jordi, *Hacer ciudad en el siglo XXI*. En ZICCARDÍ Alicia, Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, p. 618.

detentan el poder y, trae consigo las inercias de la democracia atrapada por lo partidos políticos.

La verdadera participación ciudadana es un desafío para las burocracias municipales, pues éstas tiende a asegurar una serie de requisitos de información y asignación de responsabilidades, que a las segundas les implica transformar su estructura organizacional para hacerla más precisa y clara, cuidando no destruir su flexibilidad y amplia capacidad para involucrar diversos actores de la comunidad. Esto parece imposible de acercar, pero es un proceso de negociación que disminuye la incertidumbre de su propia naturaleza.¹⁰ Pues *“la participación ciudadana sólo progresa si cuestiona y transforma la vida política local”*,¹¹ de lo contrario es una simulación que contribuye a pervertir la gestión pública local.

1.1.3. Desarrollo humano local.

Al inicio de los años noventa algunos gobiernos municipales fueron configurando una nueva agenda del desarrollo colocando temas que hoy se consideran parte de la gestión local, como el fomento a la productividad, la gestión de programas que fortalecieran la creación de cadenas productivas e incentivar a los inversionistas para crear empleos dentro de su municipalidad, todo lo anterior bajo el enfoque del impulso al crecimiento económico.

En el contexto de la reforma municipal de 1999, sin que ello fuese motivado por la misma y, hasta nuestros días los gobiernos municipales vienen incorporando temas en la agenda del desarrollo local, gestionando recursos y ejecutando proyectos propios encaminados a satisfacer las necesidades básicas de las personas, bajo el enfoque del desarrollo humano local que el índice de Desarrollo Humano Municipal 2000-2005 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, lo define de la siguiente forma:

“El desarrollo humano es la expansión equitativa de la libertad de las personas. Es generar más opciones de vida entre las cuales elegir, concentrándose en quienes menos oportunidades han tenido. No se trata de la mera acumulación de recursos sino de la reducción de restricciones para ser o actuar persiguiendo objetivos propios. La riqueza, el ingreso o el consumo de mercancías son sólo medios para un fin: elegir sin coacciones de entre formas de vida alternativas u con igualdad de oportunidades.”¹²

Es así que cuando una persona se encuentra en una situación precaria en la que carece de libertades y capacidades y/o oportunidades de desarrollo, son escasas sus posibilidades para salir adelante, de tal forma que superar la pobreza, revertir

¹⁰ ARELLANO GALUT, David, *Los Dilemas de la gestión local y las organizaciones Comunitarias en México*, CIDE México, 2006, p.21.

¹¹ BORJA Jordi, *Hacer ciudad en el siglo XXI*. En ZICCARDÍ Alicia, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, p. 619.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, índice de Desarrollo Humano Municipal 2000-2005, p. 1.

la migración, enfrentar los problemas de salud, frenar la violencia hacia las mujeres, detener la discriminación y generar una cultura de equidad, justicia y paz; son situaciones que están íntimamente relacionadas con la expansión de capacidades y libertades que se transforman en medios y fines del desarrollo.¹³

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable del que ninguna persona humana ni comunidad puede ser excluida, así como también no puede ser desigual entre las mujeres y los hombres, pues todo ser humano y todas las sociedades están dotadas de capacidades y facultades para participar en el desarrollo: “1. *La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.*”¹⁴ Por ello, la construcción de modelos de gestión para el desarrollo humano local y sustentable es un nuevo reto para el gobierno municipal que sólo pueden enfrentar a través de una *acción pública*,¹⁵ que logre entender y estructurar los problemas desde una perspectiva integral, articuladora y local, que atienda la diversidad y complejidad de situaciones, visualice el tejido social de esa realidad específica, identifique con mayor precisión las redes de actoras/es, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas para el desarrollo humano de todas las personas en su municipalidad.

*“Los gobiernos y su administración tendrían que ajustar sus políticas de contacto con las poblaciones rurales. El Estado tiene como criterio de sus funciones el desarrollo de la nación, pero los medios para alcanzarlo dependen de que el pueblo ejerza su derecho al desarrollo, participando en su diseño y realización.”*¹⁶

En este contexto, el desarrollo humano local y sustentable es un derecho humano que el municipio como orden de gobierno tiene la obligación de promover, de garantizar, de proteger y de respetar, pero además siendo el municipio la instancia de gobierno más cercana a la gente, cuya obligación constitucional le exige asegurar la participación de los vecinos, tiene que trabajar para incentivar a los actoras/es locales y hacer coincidir las iniciativas y las energías de éstos, pues conoce y es consciente de la problemática local y por lo tanto, es capaz de estructurar planes, programas y proyectos de desarrollo más cercano a las necesidades locales que hagan efectivo este derecho humano.

¹³ “El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. (...) La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros.” Sen, A. (2000), *Desarrollo como Libertad*; Madrid: Editorial Planeta.

¹⁴ Declaración sobre el Derechos al Desarrollo adoptada por la Asamblea General mediante Resolución 4/128, de 4 de diciembre de 1986, artículo1. En OSUNA FERNANDEZ-LARGO Antonio, *Los Derechos Humanos, ámbitos y desarrollo*, Editorial Edibasa, España 2002, p 317.

¹⁵ CABRERO MENDOZA Enrique, *Acción Pública y Desarrollo Local*, F.C.E., México 2005, p. 42.

¹⁶ AGUILAR Luis Armando, *El derecho al desarrollo*. ITESO Universidad Iberoamericana, México 1999, p. 181.

1.1.4. El derecho a la ciudad.

Las dinámicas de la globalización así como los flujos económicos locales, los comportamientos sociales y las políticas públicas han convergido en la renovación urbana que ha tenido como incentivo el recurso financiero (dinero) para la definición de los usos de suelo en los municipios. Así la gobernabilidad de los territorios se convierte en un delicado y difícil desafío para los ayuntamientos.

En principio porque muchos de los incentivos que mueven la demanda de los usos de suelo en el territorio están ligados a factores externos, incluso de alcance global como la información, el capital financiero internacional y muchos etcéteras más, bajo el incentivo de transformar al municipio en un “territorio competitivo.” Donde sea factible atender a las crecientes demandas sociales producto de una sociedad más informada, compleja e individualista y, que el municipio enfrenta con muy pocos recursos técnicos y financieros. Un segundo elemento se caracteriza por las demandas de ocupación por entes privados y gestionadas por otros órdenes de gobierno que determinan las estrategias de desarrollo regional, así como los grandes proyectos económicos y sociales sobre las regiones donde se ubican los municipios, asignándoles corredores o polos de crecimiento, destinos. El tercer elemento juega un falso dilema que tiene por un lado la precaria situación de la economía local y la demanda de empleo por lo que se requiere un “territorio competitivo” en contraposición al ordenamiento sustentable del territorio municipal, con una planeación y gestión responsable. Como resultado de lo anterior, se pueden observar diversos modelos de desarrollo urbano caracterizados por un *“urbanización difusa y discontinua, mediante productos urbanos constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados y áreas degradadas o marginales (Maxi, 2004). Una urbanización de suelo regional que puede darse sin crecimiento económico... urbanización que genera espacio lacónicos punteados por shopping mall y gasolineras (Ingersoll, 1996), de las áreas de excelencia (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad.”*¹⁷ Así la dinámica de la mercantilización del uso del suelo da como resultado una urbanización difusa que se puede conceptualizar por sus resultados como un *“urbanismo de la privatización, de la distinción y del miedo,”* por lo que enfrentar los desafíos que representa la *urbanización difusa* en la municipalidad, implica no sólo el suministro de servicios públicos como la construcción de redes para el abastecimiento de agua potable, de drenajes, recolección de la basura; también implica la gestión de servicios ante otras instancias de gobierno para dotar de transporte público para la gente que habita esos espacios lacónicos, hasta el diseño de estrategias y acciones para proporcionar seguridad urbana, que implica para el ayuntamiento el *“generar los espacios públicos de encuentro adecuados a las necesidades legítimas de cada grupo específico y generar las condiciones de protección que permitan que los encuentros se den en forma*

¹⁷ BORJA Jordi, *Hacer ciudad en el siglo XXI*. En ZICCARDÍ Alicia, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, p. 609.

civilizada.”¹⁸ Por lo que las administraciones municipales enfrentan una nueva desigualdad, espacial antes que social.¹⁹ Con crecientes desigualdades dentro de su propio territorio: “*incluidos y excluidos,*” dificultando gravemente la gestión de los ayuntamientos.

“El urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena, que depende también del empleo, el acceso a la educación y la cultura, el reconocimiento de derechos iguales para todos los habitantes. Pero el urbanismo sí crea condiciones que facilitan considerablemente la integración ciudadana o al contrario, factores de marginación.” ²⁰

En este contexto se invita a los ciudadanos a participar directamente en la implementación de las políticas públicas, surge el derecho a la ciudad como un derecho humano emergente de cuarta generación centrado en la vivienda y el barrio, abarcando la calidad de vida a nivel de la ciudad y su entorno rural, aumentando la igualdad de oportunidades valorando su diversidad cultural, así “*El derecho a la ciudad es el derecho a la vivienda más la vida social: el barrio y las oportunidades que representa.*” ²¹

El derecho humano a la ciudad es un desafío que el municipio no puede dejar de asumir en un contexto tan complejo de urbanización difusa originado por los modelos urbanísticos centrados en la mercantilización del uso del suelo, que exige del municipio una verdadera participación ciudadana para hacer renacer la ciudad, para restablecer el poder de la ciudad, su vocación, para conjurar las segregaciones. “*Es necesario apoyarse en la ciudad para hacer en sociedad reaprender el vivir juntos.*” ²²

“La ciudad democrática es una conquista permanente, un campo abierto de confrontación de valores e intereses, un desafío a la innovación política, a la imaginación urbanística y a la movilización cívica.” ²³

Este reto exige del gobierno municipal un proyecto de innovación política que si bien el diseño institucional del municipio no favorece, es un proyecto que debe desarrollarse en la vida social y cultural de la municipalidad, con los ciudadanos independientemente de las reformas municipales.

¹⁸ Guía para la Prevención Local, Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2009 en Cooperación con la Universidad Alberto Hurtado de Chile, p. 31, 32.

¹⁹ DONZELOT Jacques, *¿Hacia una ciudadanía urbana?, La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 2012, p. 37.

²⁰ BORJA Jordi, *Hacer ciudad en el siglo XXI*. En ZICCARDÍ Alicia, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, p. 611.

²¹ DONZELOT Jacques, *¿Hacia una ciudadanía urbana?, La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 2012, p. 48.

²² Idem, p.14.

²³ BORJA Jordi, *Hacer ciudad en el siglo XXI*. En ZICCARDÍ Alicia, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, p. 612.

1.2. La constitución de los gobiernos locales en México.

1.2.1. Génesis de un ordenamiento jurídicamente neutral.

Cuando se hace referencia al papel que el municipio ha desempeñado en la historia de México se le atribuyen méritos como el de *“haber sido la base para la construcción del Estado nacional que se forjó durante el siglo XIX.”*²⁴ Incluso, se le reconoce que durante las décadas de los ochentas y noventas, el *“haber encabezado la apertura democrática que años después, involucro al sistema político en su conjunto.”*²⁵ Pero no obstante tales referencias en los hechos las cosas cambian, pues su capacidad de gestión como gobierno de los vecinos es sumamente limitada dentro del sistema político mexicano, constituyéndose como el nivel de gobierno más débil, asimismo, es un actor dependiente financieramente de las aportaciones y participaciones del gobierno federal y del gobierno estatal, donde *“las libertades del Municipio Libre han sido únicamente aquellas que los gobernadores han permitido.”*²⁶ Contrastando con lo anterior dentro del sistema constitucional a diferencia del político, no sólo se le reconoce como un orden de gobierno sino que se le ha dotado de atribuciones de competencia exclusiva como la gestión del territorio (fracción V), que somete a su jurisdicción los actos de los otros órdenes de gobierno, situación que en principio pone en evidencia una contradicción entre el sistema político y el sistema constitucional, cuando los gobiernos estatales o federal determinan planes, obras o acciones sobre los *usos y destinos del suelo* sin tomar en cuenta al gobierno local.

Una respuesta puede estructurarse a partir del estudio del diseño institucional del municipio en las constituciones más representativas del país. En cada etapa las visión del conjunto de los procesos sociales, los problemas políticos y las tensiones derivadas de la relaciones entre ambas dinámicas, se van acomodando para dar origen al ordenamiento constitucional. Cabe mencionar que no necesariamente todos los acuerdos políticos se plasman en las constituciones, pues las omisiones o ausencias también juegan su papel dentro del sistema, como los frenos y contrapesos al ejercicio del poder, así pueden tener mayor peso e impacto político que ni la misma norma jurídica.²⁷ Asimismo, es primordial analizar las reglas de integración de los órganos estatales que producen el derecho, así como la existencia de controles y regulación de la intervención de factores políticos en el proceso de producción del ordenamiento jurídico.²⁸ Todo lo anterior

24 MERINO Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*. Cuaderno de Trabajo de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 145, p. 2.

25 Idem.

26 MEYER, Lorenzo, *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, 1995, p 241.

27 Como afirma Paolo Biscaretti di Ruffia: “en derecho público es necesario considerar, ante todo, aquellos elementos del derecho que son distintos de las simples normas; o sea, más explícitamente a la misma estructura del ordenamiento jurídico, a sus procedimientos de formación y de evolución, a los órganos y procedimientos con los que se actúa y originan las mismas normas”. En MARVAN LABORDE Ignacio, *Sistema político y sistema constitucional en México*, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 1.

28 MARVAN LABORDE Ignacio, *Sistema político y sistema constitucional en México*, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 1.

aporta elementos indispensables para el análisis de las relaciones de poder en el sistema político y, con ello, comprender el sentido en la producción de la ley, la presencia o ausencia de normas jurídicas que regulen los problemas políticos en un sistema.

“Cuando un problema político –y el constitucionalismo es inevitablemente la solución jurídica de un problema político- se despolitiza, las consecuencias efectivas de un ordenamiento jurídicamente “neutral” son y siguen siendo (aunque involuntariamente) políticas; y ello beneficia a los demagogos y a los déspotas”.²⁹

Para responder al cuestionamiento que versa sobre si ¿la ausencia de normas que regulen las relaciones políticas entre los órdenes de gobierno, condicionó la debilidad del municipio dentro del sistema federal?, es necesario comprender el papel del gobierno de los vecinos en el sistema constitucional y su vinculación en el entramado del sistema político actual a partir de una aproximación a las constituciones federales desde de 1824 para conocer el manejo del poder político y las capacidades con las cuales dotan a los ayuntamientos, los alcances y límites de participación en el sistema político y, desde luego su valoración en el sistema constitucional.

La Constitución de 1824.

No es desconocido que en la elaboración de la Constitución Federal de 1824 los primeros constitucionalistas siguieron un modelo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 y, desde luego bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América con su sistema republicano y federal, cuidando responder a las inquietudes y a los retos que establecía la independencia nacional, como la unidad del territorio y la soberanía de los estados, así el debate parlamentario se planteó la organización de un gobierno republicano y federal, construyéndose las bases de un sistema de gobierno para poder consolidar la nación, debatiéndose entonces la fuerte exigencia de un *federalismo* por provincias que se habían constituido en Estados –Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán-, impulsando la creación de una confederación y, por la otra, la urgente necesidad de fortalecer un gobierno general.

“... la necesidad imperiosa y urgente de dar luego... un norte seguro al gobierno general, comunicándole al mismo tiempo toda autoridad, actividad y energía necesarias para asegurar la independencia nacional y consolidar la libertad por modos compatibles con la regularidad de las leyes... y entre las facultades designadas al supremo Poder Ejecutivo ha creído la comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al ejecutivo de algún sistema central y tal vez ni de monarquías moderadas...”³⁰

²⁹ SARTORI Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, España 1999, p. 26.

³⁰ Discurso preliminar al proyecto de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en 1823, de la Comisión de Constitución. Citado por el Dr. José Barragán Barragán, Introducción al federalismo, Guadalajara Jalisco, México 1994, Universidad de Guadalajara, p. 183. En MARVAN LABORDE Ignacio, *Sistema político y sistema constitucional en México*, Cuaderno de

Además de constituir un ejecutivo extraordinariamente fuerte, tras el temor de la desintegración, se le atribuyen obligaciones al congreso para conservar la unión federal de los estados, lo que se expresó en las facultades otorgadas para admitir nuevos estados (Art. 50 f. IV); arreglar definitivamente los límites estatales (Art. 50 f. V); erigir los territorios en estados (Art. 50 f. VI) y, unir dos o más estados para que formen uno sólo (Art. 50 f. VII). Asimismo, establecieron el Poder Judicial de la Federación; el régimen de los Estados de la Federación; constituyéndose la *forma de gobierno Federal y, el sistema presidencial con división de poderes y facultades expresas*. La historia nos muestra que no se lograron los objetivos como aquellos relacionados a construir un gobierno fuerte y estable y, desde luego la unidad del territorio, pues se vivieron más de treinta años de confrontaciones radicales en torno a la forma de gobierno. Por ello, no es de extrañarse la ausencia de cualquier referencia al municipio, toda vez que el punto crítico y las relaciones de poder giraban en torno a la unidad del territorio y a la calidad de la soberanía de los estados dentro del sistema federal mexicano, siendo enorme la presión que llevó al Congreso re-establecido tras la caída de Iturbide, a declarar -aun cuando ya no tenía facultades por estar emitida la convocatoria para un Congreso Constituyente-, para tranquilizar al país, “...anunciando a las provincias que, por su parte, votaba por el establecimiento de la república federada”.³¹ Esta declaración deja ver la gravedad de los hechos y la situación que se vivía en los primeros años de la vida independiente pues se ponía en riesgo la unidad y con ello la viabilidad de la nación mexicana, como se aprecia claramente en el contenido de el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Estas situaciones de riesgo obligaron ha asumir una serie de principios políticos que permitieran la viabilidad de la nación, entre ellos el de asegurar la libertad y la soberanía de los estados de la federación para organizar su régimen interior, lo que implicaba “no tocar” o respetar la organización política y administración del territorio al interior de los estados miembros de la federación, como es el caso de lo concerniente a los ayuntamientos. Así, se tenía como principio político que todo aquello que correspondiera al “gobierno interior de los pueblos” era considerado propio del gobierno y administración interior de los estados de la federación (Acedo, 2009),³² bajo la responsabilidad de los mismos, por lo que así se estableció en la primera constitución:

“De las obligaciones de los estados.

Artículo 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

*I.- De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta constitutiva...”*³³

Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 5.

³¹ Esta declaración se conoce como Orden de la noche del 12 de junio de 1823. RABASA Emilio, “*Federalismo*”. En Retratos y estudios, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945, p.137.

³² ACEDO ANGULO Blanca, *La libertad municipal en México 1824-1928*. Edición conjunta: El Senado de la República, UNAM, El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Konrad Adenauer, AMMAC, México 2009, p. 25.

³³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y, Constitución Política del Estado Libre de Jalisco, sancionada por el Congreso Constituyente en 18 de noviembre de 1824. Gobierno del Estado de Jalisco, 1973, p. 42.

El debate parlamentario del constituyente de 1823-1824 ante la situación que amenazaba a la nación independiente premio el patriotismo local, evitando herir inútilmente el amor propio de los Estados federales,³⁴ determinando para los estados su competencia en la organización del gobierno interior y con ello de los ayuntamientos, quienes no hicieron más que asumir el modelo de organización municipal que se estableció en la Constitución de Cádiz, vigente hasta la promulgación de la constitución del 1824, como se puede apreciar para el caso del Estado de Jalisco a través del comparativo (ver Cuadro 1.) que es bastante claro:

Cuadro 1. Comparativo sobre el municipio en el Siglo XIX.

Constitución de Cádiz (1812).³⁵	Constitución Política del Estado Libre de Jalisco (1824).³⁶
	Artículo 155.- Habrá un jefe de policía en cada cantón del estado, en quién residirá el gobierno político del mismo.
Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcaldes o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el Jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.	Artículo 172.- Habrá ayuntamiento en los pueblos del estado, para cuidar de su policía y gobierno interior.
Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.	Artículo 173.- No puede dejar de haber ayuntamiento en los pueblos que con su comarca tengan la población de mil almas a lo menos. Por circunstancias particulares puede disponer el Congreso que haya ayuntamientos en los pueblos de menos población.
	Artículo 175.- Los ayuntamientos se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos, cuyo número se designará en el reglamento para el gobierno político de los cantones.
Artículo 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiese sólo uno, se mudará todos los años.	Artículo 178.- Los alcaldes se mudarán todos los años; los regidores por mitad cada año, y lo mismo los síndicos si fueren dos. En el caso de ser uno sólo, se mudará todos los años.
Artículo 315.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pase por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.	Artículo 182.- El que hubiere ejercido alguno de los cargos del ayuntamiento, no podrá obtener en él ninguno otro, ni ser reelegido para el que servía, hasta después de dos años.
Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos: Primero.- la policía de salubridad y comodidad. Segundo.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas...	
Artículo 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quién rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.	Artículo 89.- Las atribuciones del Congreso son: Nona.- Señalar contribuciones... Undécima.- Examinar y aprobar las cuantas de todos los caudales públicos del estado.

Fuente: Elaboración propia.

La trascendencia de los preceptos de la Constitución de Cádiz fue superior al tiempo de su vigencia desafortunadamente para los municipios como se puede

³⁴ Comenta Emilio Rabasa: "Estas justas consideraciones, que suponen sólo razones de convivencia, eran para los legisladores de México en 1824 motivos de necesidad imperiosa, cuando caído el imperio de Iturbide y exaltados los ánimos por modo extremo, el espíritu de libertad, llevado a términos de pasión violenta, amenazaba convertirse en espíritu de rebelión, sino se satisfacía el deseo de las provincias de ver consumido el país bajo la forma federativa". Cf. "Federalismo", en Retratos y estudios, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945, p.137.

³⁵ QUINTANA ROLDÁN Carlos, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1995, pp. 63 y 64.

³⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y, Constitución Política del Estado Libre de Jalisco, sancionada por el Congreso Constituyente en 18 de noviembre de 1824. Gobierno del Estado de Jalisco, 1973, pp. 85, 87 y 88.

apreciar en el cuadro anterior. Asimismo, al ser considerados los ayuntamientos dentro del régimen interior de los estados por la Constitución Federal de 1824, algunos congresos locales constituyentes asumieron que los ayuntamientos eran parte de la estructura del poder ejecutivo, como forma de organización y administración, por lo que les incorporaron dentro del apartado que correspondía al Poder Ejecutivo del estado, como en Jalisco en cuyo *Título II. Del Poder Ejecutivo del Estado*, albergaba al *Capítulo VIII. De los Ayuntamientos*. En ese mismo orden de ideas, se crean autoridades intermedias entre el gobernador y los ayuntamientos, para que éstos jefes gobiernen a los ayuntamientos como consta a la letra en el artículo 155 de la primera constitución del Estado de Jalisco: *“Habrá un jefe de policía en cada cantón del estado, en quién residirá el gobierno político del mismo.”* De modo tal que los ayuntamientos perdieron su libertad al quedar sometidos al régimen de “centralización” a través de los Jefes políticos³⁷ nombrados por los gobernadores y; perdieron su autonomía municipal al someter el control de su hacienda al congreso estatal, así las diputaciones estatales hicieron aún lado la tradición municipal de la Nueva España,³⁸ motivo para otra investigación.

Es importante señalar que se incorpora en las constituciones estatales la elección de los integrantes del ayuntamiento *“Artículo 179.- La elección de los individuos del ayuntamiento, se hará por medio de las juntas electorales municipales, que se celebrarán todos los años el domingo segundo del mes de diciembre y los dos días siguientes, en la misma forma en que se hacen las juntas municipales, pasar el nombramiento de los diputados del Congreso.”*³⁹ Haciendo a un lado la tradición para heredar o permanecer perpetuamente en los cargos del ayuntamiento, para dar paso al *“derecho de los pueblos a constituirse ayuntamientos,”* (Acedo, 2009).

El contexto político en que se da la transición al México independiente no fue el mejor resultado para el municipio mexicano, que en sus inicios se planteó de forma distinta en 1808 como lo expresó el Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México: *“El cuerpo político representado por el pueblo, no intenta destruir su organización cuando en crisis tan funesta como la presente cuida de conservarse por medios legítimos, aunque desusados”*.⁴⁰ Para concluir es menester señalar que la Constitución de 1824, no tuvo un sistema de garantías para los derechos individuales en concordancia con los momentos históricos que se desarrollaban.

La Constitución de 1857.

³⁷ OCHOA CAMPOS Moisés, *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, México 1985, p.226.

³⁸ “Las tradiciones virreinales que exigían que los funcionarios otorgarán “fianza lega, llana y abonada” para garantizar el manejo de las cantidades que pasaban por sus manos, que hicieran manifestación de sus bienes antes de tomar posesión del cargo; el juicio de Vista y el de Residencia, que garantizaba el desempeño honrado de sus cargos municipales...” OBREGÓN Ezequiel y, D’ACOSTA Julio, *El Fuero del Municipio*, Editorial JUS, México 1948, p.112.

³⁹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y, Constitución Política del Estado Libre de Jalisco, sancionada por el Congreso Constituyente en 18 de noviembre de 1824. Gobierno del Estado de Jalisco, 1973, pp. 85, 87 y 88.

⁴⁰ Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México. En DE LA TORRE VILLAR Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 29.

En los años siguientes a la Constitución de 1824 no se logró consolidar la nación mexicana pues tanto las diferencias políticas entre los grupos conservadores y liberales como al interior de ellos eran mayores que la unidad nacional. En 1835 se eliminó el régimen federal para asumir uno centralista y en éste contexto de permanentes conflictos políticos para intentar gobernar la nación se realizó la anexión de Tejas, la invasión norteamericana y la pérdida de la mayor parte del territorio nacional. No obstante a la grave situación nacional los políticos no cesaban sus luchas por el control nacional en el México de los 1850's donde era muy compleja la construcción de acuerdos y se abría más bien el camino hacia la inevitable guerra civil generalizada.

“Cada día se definían más los partidos políticos y sus tendencias; pero ninguna alcanzaba todavía la firmeza necesaria para soportar, no ya la obra, por definición perdurable, de una Constitución, pero ni siquiera un gobierno transitorio. El general Arista, en efecto, cayó en 1852 por descansar exclusivamente en los moderados; Santa Ana cayó en 1855 por depender tan sólo de los conservadores; el general Juan N. Álvarez tuvo que dejar el gobierno por el dominio que en él ejercían los liberales puros; y, Comonfort cayó en 1858 por haber querido conciliar grupos tan antagónicos para gobernar con todos ellos”.⁴¹

Si bien el Constituyente de 1857 fue producto del triunfo de la rebelión encabezada por los liberales en contra de la dictadura de Santa Ana, quien se alió a los conservadores para obtener el poder, ello no significó consensos entre el grupo liberal pues la coalición ganadora conformada por liberales puros y liberales moderados no logró conservar la unidad. Es así que, el grupo que elaboró el proyecto de constitución no contaba con el apoyo de todas las corrientes liberales, no había confianza entre ambos. De igual forma se repetía la historia en el Ejecutivo. Y desde luego las relaciones entre Congreso y Presidente eran tensas, bajo presión permanente en ambas partes. En este panorama de presiones y tensiones permanentes se elaboró el proyecto de constitución durante 1856 e inicios del 57, como lo señala el Dr. Emilio Rabasa, en su obra *La Constitución y la Dictadura*:

“Cuando la obra del Constituyente se terminó, tenía enemigos por todas partes, y casi ningún partidario. El grupo progresista que la había arrancado al voto del Congreso, la sostenía con amor, por lo que a favor de las libertades habría logrado inscribir en ella; pero la veía incompleta por las concesiones que él tuvo que hacer para alcanzarlas. Los moderados la habían votado con repugnancia, el Presidente la tenía por incapaz de servir para un buen gobierno, y la juzgaba contraria al sentimiento de la nación. Para los pueblos cansados de promesas, de Congresos Constituyentes y de constituciones sin aplicación, ¿qué podía significar la nueva?”.⁴²

⁴¹ COSIO VILLEGAS Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Secretaría de Educación Pública, Colección SEP-Setentas, México, 1973, p. 89. En MARVAN LABORDE Ignacio, *Sistema político y sistema constitucional en México*, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 13.

⁴² RABASA Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 27.

Contra los excesos del Poder Ejecutivo se fortaleció al Poder Legislativo, suprimiendo al Senado, este elemento institucional tiene graves consecuencias en el desarrollo del federalismo mexicano,⁴³ para dejar sola a la cámara de Diputados (Artículo 51); dotándole de instrumentos que garantizaban la supremacía del legislativo frente a los otros poderes. Facultades legislativas sin control de constitucionalidad ni contrapeso colegislativo, que generan permanentes confrontaciones entre los poderes. En este orden constitucional aparecen por primera vez las garantías individuales como *los Derechos del hombre* (Título I); La Soberanía nacional se hizo residir “*esencial y originariamente en el pueblo*” (Título II);⁴⁴ se instauran las Responsabilidades para los servidores públicos y el Juicio Político (Título IV); Se reinstaura el sistema Federal reconociendo a los Estados como “*independientes, libres y soberanos*” (Título VI).⁴⁵ Fuera de las obligaciones establecidas para que todos los mexicanos contribuyan con el gasto público de la Federación, Estado y Municipio (artículo 31 f. II), así como, de la inscripción en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que se posee y del trabajo de que se subsiste (artículo 36 f. I) y; del sobre entendido encargo municipal a los gobiernos estatales: “*las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados*” (artículo 117), por lo que nuevamente el orden municipal no aparece pero a diferencia de 1824 aquí si hubo quién alzaré la voz, como se demuestra con el *voto particular* del Diputado José María del Castillo Velasco:

“El proyecto de Constitución, que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De ese principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la Federación, que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de promover al bienestar y desarrollo de su estado y no han de tenerla también para promover al bien y al desarrollo de su municipalidad?. Si bien para atender a los intereses del estado basta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la

⁴³ Un consideración básica sobre la ausencia de contrapeso en la representación federal que implica la desaparición del Senado, es el hecho, de la sobre representación que tendrán los Estados con mayor número de población y por ende de diputados, en la única Cámara. Los Estados con mayor población tendrán más peso político, ¿dónde queda el sistema federal?. Diez años más tarde de la promulgación, el Presidente Juárez presenta la iniciativa para reinstalar al Senado, en 1867. Siendo aprobada en noviembre de 1874 é instalado el Senado en septiembre de 1875.

⁴⁴ RABASA O. Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, p. 72 y 73.

⁴⁵ Sobre la Soberanía de los Estados de la federación, comenta Emilio Rabasa: “Son los Estados particulares, dentro de la federación,, unidades que figuran como personas de Derecho Público; pero no reunidas en pacto social de Rousseau, que no es menos quimérico tratándose de pueblos que refiriéndose a individuos. Su personalidad no es Soberanía; tiene derechos dentro de la organización federal; ninguno fuera de ella ni sobre ella; y así como el individuo no puede segregarse de la sociedad y sustraerse a la acción de las leyes, invocando al derecho primitivo de independencia salvaje, el Estado particular no puede separarse de la Federación ateniéndose a su ilusoria soberanía. El error contrario ha sido un mal germen: produjo en la república norteamericana la guerra de secesión, y en México ha servido para la fórmula sacramental de las revueltas iniciadas o acogidas por una Legislatura local, diciéndose siempre que el Estado reasume su soberanía”. Cf. *Federalismo*, en Retratos y estudios, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma, 1945, p.138.

*municipalidad debe bastar también la concurrencia de los que componen esa municipalidad;...”*⁴⁶

Vincula sin ambigüedades a los municipios con el principio de soberanía popular, paso trascendental y soporte para la libertad municipal que es inherente a los derechos del hombre y, en su comuna su derecho como pueblo a constituirse en ayuntamiento que decreta y administra las medidas que crea convenientes a sus intereses en su pueblo (Acedo, 2009).

Si bien este principio de soberanía popular si se incorporó en los artículos 39, 40 y 41 de la nueva constitución, la libertad municipal no prosperó, pues traería consigo mayores implicaciones como se puede observar en las siguientes adiciones a la Constitución que contiene el citado voto particular:

“Ad. 1ª Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral, pueda decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado..

Ad. 2ª Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

*Ad. 3ª Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que hay en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital.”*⁴⁷

Este primer antecedente de la *Libertad Municipal*,⁴⁸ no prosperó y no por cualquier desavenencia política sino porque la libertad municipal implicaba el reconocimiento del derecho de los pueblos a gobernarse (decretar), lo que incluía medidas económicas que representaban desafíos al sistema de producción imperante en el campo: el sistema de *haciendas rurales* y las *tierras de las cofradías* pertenecientes a las ordenes religiosas de la iglesia católica, situación que no tardaría muchos años en darse con el arribo al poder de Juárez y la creación de las Leyes de Reforma.

⁴⁶ Libertad Municipal, 1856-2006. Voto particular del Diputado José María del Castillo Velasco. Co-edición del Gobierno del Estado de Jalisco - IGLOM, 2006, p. 7.

⁴⁷ Idem, pp. 13 y 14.

⁴⁸ “Para Del Castillo Velasco la libertad municipal se aseguraría con el participio directo y eficaz del pueblo en la administración municipal, en el libre ejercicio de su derecho de elegir a los funcionarios públicos y en la determinación clara, expresa y definida de las funciones municipales y atribuciones de las autoridades respectivas.” ACEDO ANGULO Blanca, *La libertad municipal en México 1824-1928*. Edición conjunta: El Senado de la República, UNAM, El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Konrad Adenauer, AMMAC, México 2009, p. 47.

Si exponer el principio sobre la *Libertad Municipal* se enfrentó a la negativa para aceptar que el municipio dejase de formar parte de gobierno interior de los estados, cuando el diputado Espiridión Moreno, representante del Estado de Jalisco, presenta su proyecto sobre el *Poder Municipal*⁴⁹ donde concibe al municipio como un *Cuarto Poder* al lado del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, posiblemente inspirado en la revolución francesa de 1789 (Acedo, 2009), el asunto se complicó que ni siquiera fueron debatidas ambas iniciativas por el pleno del constituyente, tendría que esperar sesenta años para que al municipio se reconociera en la ley como un poder emanado de la soberanía popular. Es pertinente señalar que en los estados de Tlaxcala (1868) e Hidalgo (1870) los gobernadores y sus legislaturas fueron las excepciones que asumieron en su Constitución local al municipio como *Cuarto Poder* reconociéndole como un orden de gobierno, retomando los principios de la Libertad Municipal desarrollados por Del Castillo Velasco.

La reiterada encomienda estatal del municipio estipulada en el artículo 117 de la constitución de 1857 contribuyó para que los cabildos cedieran gradualmente espacios de competencia al gobernador, pues ahora el municipio *“sin recursos propios, disminuida en sus tareas, era un órgano en decadencia con facultades de mera policía inferior...”*⁵⁰ ya que estaba bajo la supervisión de un Jefe Político nombrado y sujeto al gobernador, esto es, el Poder Ejecutivo del estado pasaba a controlar a los ayuntamientos. Cuestión que se agravó con las leyes de Reforma, generándose *“un proceso de socavamiento de sus bases económicas al privársele de los bienes propios que le habían servido de siempre para atender a los gastos de su competencia.”*⁵¹ Esta etapa constitucional aporta elementos para comprender el proceso de achicamiento del poder municipal. Más aún, durante este periodo se sustenta la estructura legal para la *separación de lo político y lo jurídico*. Para lo cual es importante resaltar la creación del sistema de garantía individuales consagrado en los artículos 101 y 102, donde se establecía la supremacía de la constitución en la solución de todo tipo de controversias, como sistema de controles para evitar la invasión de atribuciones entre la federación y los estados y, de éstos a la federación, incluyendo la cuestión electoral. Sin embargo, el control constitucional no fue aceptado, como se puede apreciar en los siguientes ejemplos: Primero, el legislativo *“prohibió explícitamente la posibilidad de declarar la nulidad general de las leyes que no cumplieran con la Constitución”*,⁵² dado que la constitución declaraba “soberanos” a los poderes

49 “La expresión espontánea de todos y cada uno de los municipios del pueblo mexicano es la soberana, y sus actos ejecutados conforme a su declaración en el ejercicio de la soberanía, en negocios comunes de interés público, se tendrá, como realmente es, por la voluntad expresa del pueblo y por la única regla de su gobierno.” En ACEDO ANGULO Blanca, *La libertad municipal en México 1824-1928*. Edición conjunta: El Senado de la República, UNAM, El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Konrad Adenauer, AMMAC, México 2009, p. 36.

50 SUREAZ MUÑOZ, Manuel y, JIMÉNEZ GOMEZ Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Estudios Constitucionales, Gobierno del Estado de Querétaro, 2000, p. 159.

51 “El mayor atentado –de efectos devastadores– que sufrió la institución, a grado tal que ya nunca habría de recuperar sus funciones y su capacidad de maniobra y gestión pública, provino de la secularización emprendida por el partido liberal. Preocupados los reformistas por extinguir el carácter corporativo de las instituciones políticas y sociales, no excluyó a las municipalidades de ese objetivo”. Idem.

52 MARVAN LABORDE Ignacio, *Sistema político y sistema constitucional en México*, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 18.

legislativo y ejecutivo, tanto de la federación como de sus estados miembros. Aceptando el que la ley pueda ser inconstitucional pero decretada por un poder constitucional.

Por otro lado, ante la desventaja que representaba al Ejecutivo frente al legislativo, requirió de la instalación del Senado, instancia que legitimara los actos de intervención en los Estados soberanos. De igual forma se construye otro debate: *“si las garantías individuales incluían o no a los derechos políticos y sobre si dicha intervención violentaba o no la “soberanía” de los estados y de sus poderes”*,⁵³ toda vez que los ciudadanos acudieron a la Corte para reclamar la violación de sus derechos electorales por gobiernos estatales. Es así que fue prioridad de la reforma constitucional, la reinterpretación de la intervención de la Corte en materia política. La primera se sustanció con la reforma a la constitución en 1874 e instalación del Senado en 1875, y la segunda se resolvió ese mismo año, pero inaugurándose una “nueva manera de reformar la constitución”, pues a través de la aprobación por el Congreso de una ley secundaria, se *“prohibió a la justicia federal, so pena física a los responsables, la revisión judicial de la constitucionalidad de los fallos de los colegios electorales”*.⁵⁴ Más adelante la Suprema Corte se ciño a las tesis de su Presidente de la Corte Ignacio L. Vallarta. *“...Para no lastimar la soberanía local, dado que si bien la Suprema Corte era la interprete de la Constitución, ello no le otorgaba facultad para extender o fincar sus propios limites de competencia y extenderlo a cualquier cuestión incluso de índole política”*.⁵⁵ Con este hecho, la Corte hace a un lado su obligación para interpretar la Constitución en conflictos políticos⁵⁶ y, con ello, las soluciones jurídicas a los problemas políticos. Dejando que los problemas políticos se resuelvan mediante reglas informales. Contribuyendo a la supremacía de las reglas no-escritas del sistema político sobre el estado de derecho.

La Constitución de 1917.

A la promulgación de la Constitución del 57 le sigue la Guerra de los Tres años, la invasión francesa y el Imperio de Maximiliano, la República restaurada de Juárez, la extensa dictadura de Porfirio Díaz, la Revolución de 1910, la caída de Madero durante la decena trágica y, la revolución de 1914 lo que necesariamente dificultó su aplicación independientemente de los desequilibrios institucionales en la misma.⁵⁷ Es así que inicialmente los planteamientos pre-revolucionarios no

⁵³ Idem, p. 22.

⁵⁴ Idem, p. 23.

⁵⁵ GOMEZ OROPEZA Manuel, *La centenaria obra de Ignacio L. Vallarta*. Su labor como litigante y juzgador, Estudio introductorio y compilación. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 24.

⁵⁶ Otra perspectiva la ofrece el Dr. Emilio Rabasa: *“La Corte prefirió ser inconsistente a destruir la organización de los Estados”*. RABASA Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 211.

⁵⁷ “La Constitución, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parcialidades y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta las de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema cuidaba

giraban en torno a la reorganización constitucional de los poderes públicos y por ende en la creación de una nueva constitución, sino más bien en el respeto a la Constitución del 57, en su aplicación real, pues era parte del orgullo y la gloria nacional. Por ello se orientaba los programas y planes políticos en reformas como la reducción del periodo presidencial de seis a cuatro años, la prohibición de la reelección durante dos periodos del presidente y de los gobernadores, la necesidad de inhabilitar al vicepresidente para ocupar cargos de elección popular por obvias razones históricas, el fortalecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos mediante sanciones penales,⁵⁸ siendo las demandas políticas centrales *el sufragio efectivo y la no reelección*, sustentando que lo electoral resolvería los problemas de gobierno por ello la solución vendría con la reforma política. En este amplio contexto la Constitución de 1857 siguió vigente tras del triunfo de la revolución de Maderista incluso el presidente pudo lograr las reformas políticas reclamadas en principio por el movimiento. Si bien, no es el objetivo de este trabajo explicar los detonantes de la caída de Madero si es factible observar la configuración del gobierno tras los resultados electorales de 1912, que apuntaban un frágil gobierno. Así una Cámara de Diputados con mayoría progresista que apoyaban al Presidente Madero, pero con una minoría importante, en tanto que el Senado era dominado por la coalición compuesta por católicos, liberales no progresistas e independientes, sumándose a lo anterior la conformación de un gabinete dividido y con la grave interferencia del embajador norteamericano a favor de los miembros del gabinete contrarios al presidente y bajo los intereses económicos extranjeros para llegar a la denominada *decena trágica* con las traiciones y el asesinato de Madero y la toma del poder por Huerta en 1913. Nuevamente el 12 de diciembre de 1914 con el Plan de Guadalupe se busco el re-establecimiento de la Constitución del 57 a través de la *Revolución constitucionalista* de Carranza, así el 25 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza denominado Primer Jefe de la Revolución, expide un Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, en Veracruz:

*“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado. El ejecutivo y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente.”*⁵⁹

Esta reforma municipalista marcaría la pauta para el proyecto constitucional de Carranza en Querétaro, así la elaboración de decretos que reformaban la constitución durante los años de 1915 y 1916 fue consolidando la idea de reformar

de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites”. En RABASA Emilio, *“La Dictadura democrática”*, en Retratos y estudios, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma, 1945, p.153.

⁵⁸ Programa del Partido Liberal de 1906. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 25.

⁵⁹ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Congreso de la Unión, L Legislatura, TOMO VIII, Ed. Porrúa 1978, p 311.

la parte orgánica de la Constitución⁶⁰ y con ello, lograr un nuevo equilibrio en la organización y funcionamiento de los poderes. La sombra de la confrontación política que derribo a Madero y, que constante amenaza de repetirse sobre el triunfo de la revolución constitucionalista, debía de ser alejada por prevenciones políticas radicales pues no podía quedarse sin los amarres políticos el futuro de la revolución. La realización de “elecciones municipales controladas”⁶¹ en septiembre de 1916 y, posteriormente en el mismo mes, el lanzamiento de otra convocatoria a “elecciones controladas para integrar la asamblea constituyente”,⁶² que tendría como objetivo reformar la Constitución de 1857, fueron los elementos centrales de la estrategia para prevenir el riesgo. Las elecciones municipales significaron el “primer paso hacia la coordinación centralizada de los jefes locales”.⁶³ Los elementos centrales del mensaje de Carranza en Querétaro el primero de diciembre de 1916, ante la asamblea constituyente, fueron:

“...la organización constitucional de un gobierno fuerte y estable, con base en el fortalecimiento del ejecutivo en relación con el legislativo, de acuerdo con la realidad política del país; el fortalecimiento del sistema de garantías individuales que se habían establecido desde 1857 y, explicó que, a partir de ello, se lograría el mejoramiento económico y la transformación social del país”.⁶⁴

Fortalecer lo político como base del progreso social porque el gobierno no solamente es el responsable de la seguridad de los individuos sino además de la transformación social, lo que no sería posible con un Ejecutivo débil. Así, el Constituyente inicio su obra retomando las reformas que se habían realizado desde 1874, incluidas los decretos de reforma expedidos por el Primer Jefe a partir del Plan de Guadalupe, tendientes a fortalecer constitucionalmente el Ejecutivo acotando por el funcionamiento del Congreso. Además se consolidaba el poder en el gobierno central y con ello se facilitaba cumplir con los objetivos sociales de la Revolución (Marván I.).

60 Carranza encarga a Felix Palavicini la propaganda a favor de una nueva constitución. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 29.

61 “Las bases del decreto fueron mínimas: no podían ser votados “los individuos que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”; los miembros del ayuntamiento no podían estar en servicio activo en el ejercito; la elección sería directa; no se aplicarían las leyes electorales de los Estados; y, los casos de discusión de validez o nulidad de la elección serían resueltos por una comisión integrada por el gobernador y dos personas más designadas por él”. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 30.

62 “El objetivo era implantar el régimen legal “sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos”. El obstáculo eran “los enemigos de la revolución, que son los enemigos dela nación”, a quienes había que quitar todo pretexto para que siguieran alterando la paz pública y poniendo en riesgo la autonomía de la nación”. CUMBERLAND, Charles, “La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas”, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 297-298. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 31.

63 Memoria de la Secretaría de Gobernación. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 31.

64 Véase “Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente, 1916”, Leyes Fundamentales de México, pp. 745-764. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 32.

*“...el presidente conservó las facultades que lo habían distinguido desde 1824... además le otorgaron al Ejecutivo nuevas facultades y remarcaron su irresponsabilidad política... la negativa de la Asamblea Constituyente a transferir del Senado a la Suprema Corte la resolución de las controversias políticas entre los poderes de un Estado ratificaron, en este constituyente, la exclusión de la Corte en la solución de los conflictos políticos.”*⁶⁵

En cuanto al panorama de la situación municipal en el proceso constitucional, si bien el general Porfirio Díaz suscribió el Plan de Tuxtepec de 1876, denunciando que: *“...el Poder Municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del gobierno, para hacer las elecciones”*,⁶⁶ una vez en el poder, los utilizó como instrumentos de control para perpetuarse en él, por ello se consideró que las Jefaturas Políticas *“...desplazaron en la dictadura a los Municipios libres”*.⁶⁷ Esta cuestión fue denunciada y formó parte de los planes y programas políticos pre-revolucionarios. Por ejemplo el Partido Liberal Mexicano dio a conocer su Programa en 1906 en San Luis Missouri, Estados Unidos, estableciendo: *“Punto 45.- Supresión de los Jefes Políticos. Punto 46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del Poder Municipal”*.⁶⁸ Asimismo, el Partido Democrático en 1909, emitió su Manifiesto a la Nación en el que consideraba al *“Municipio Libre como la celdilla básica de la República”*⁶⁹ y, demanda suprimir a los Jefes Políticos. En San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910 Francisco I. Madero presentó el *Preámbulo del denominado Plan de San Luis*, exigiendo la Soberanía de los Estados y la Libertad de los Ayuntamientos. Dos años después surgió el Pacto de Empacadora que suscribió Pascual Ortiz, que en el Punto 29 señalaba que se suprimirán en toda la República los Jefes Políticos, y las funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales. En 1913 el Gobernador del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza inició el alzamiento contra Victoriano Huerta, suscribiendo el Plan de Guadalupe y realizándose adiciones al Plan el 12 de diciembre de 1914, en el *Artículo 2establecimiento de la libertad Municipal como Institución Constitucional*; trece días después en la Ciudad de Veracruz, Venustiano Carranza emitió el Decreto que Reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857, expuesto párrafos atrás y, que fue retomado por el constituyente del 1917. Por otra parte, el 15 de septiembre de 1916 Emiliano Zapata promulgó la *Ley General sobre Libertades Municipales*, de la cual se transcriben los siguientes textos:

“Artículo 1.- Se declaran emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en los relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico y hacendario.

⁶⁵ MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 37.

⁶⁶ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Congreso de la Unión, L Legislatura, TOMO VIII, Ed. Porrúa 1978, p 308.

⁶⁷ QUINTANA ROLDÁN Carlos, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1995, pp. 73.

⁶⁸ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Congreso de la Unión, L Legislatura, TOMO VIII, Ed. Porrúa 1978, p 308.

⁶⁹ QUINTANA ROLDÁN Carlos, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1995, pp. 75.

Artículo 2.- En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen.

.....

Artículo 11.- Los munícipes aisladamente, o los Ayuntamientos en masa, podrán ser destituidos a solicitud del número de vecinos que fija el artículo siguientes, sí así lo acuerda el vecindario en junta general celebrada en los términos marcados por los artículos anteriores, por el voto de la mayoría de los ciudadanos allí reunidos.”⁷⁰

El primero de diciembre de 1916 Venustiano Carranza dirigió en Querétaro el *“Mensaje y Proyecto de Constitución”* en el que señalaba: *“el Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución”*.⁷¹ Así el 20 de enero de 1917 en la 52ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente se leyó el Dictamen sobre el Artículo 115 Constitucional, que a la letra dice:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente.”

72

La fracción segunda causó el mayor debate, siendo rechazada por 110 votos contra 35 a favor; por lo que se procedió a reformarla. El constituyente Heriberto Jara manifestó: *“.....seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica....”*⁷³ Pero no prosperó y, fue aprobada la reforma para quedar de la siguiente manera:

“II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de Estados y

⁷⁰ Idem, p. 78.

⁷¹ LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Congreso de la Unión, L Legislatura, TOMO VIII, Ed. Porrúa 1978, p 309.

⁷² Idem, p 311.

⁷³ Idem, p 316.

*que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales...”*⁷⁴

Los municipios mexicanos nuevamente quedaron sujetos a las decisiones de los poderes locales. Así la Constitución de 1917 “*expresa la voluntad de los vencedores de establecer un nuevo orden en base en sus propuestas y concepciones...*”⁷⁵ pues “*inevitablemente contiene, las rudezas de una ley hecha para vencer al enemigo. El principal, la competencia por el poder*”.⁷⁶ Podemos afirmar que el producto de esta ingeniería constitucional en lo referente al gobierno local confirma el fuerte control del poder político y financiero entregado a los poderes de los gobiernos estatales. Desaparece el Jefe Político pero sus atribuciones permanecen en los gobernadores de los estados.

1.2.2. El gobierno municipal en función del pensamiento jurídico.

A fin de complementar el análisis del diseño institucional del municipio es necesario conocer los enfoques teóricos del derecho que soportan al orden constitucional que da vida al gobierno local, de tal forma que del estudio de los elementos que integran el pensamiento jurídico y su correspondiente concepción del municipio contribuyan a comprender mejor el lugar del municipio en el sistema y el origen de su fragilidad institucional.

Al amparo del positivismo jurídico⁷⁷ y de sus principales formas instrumentales como la *Ideología de la justicia*, la *Teoría formal del derecho* y la *Ciencia jurídica*, se han desarrollado las ideas de los juristas que acompañan a los políticos en los procesos para la creación del derecho en México.

En la *Ideología de la justicia*, toda la dimensión de la justicia se reduce a la validez de la ley, entendiéndose que las leyes son justas por el sólo hecho de haber observado estrictamente el mecanismo constitucional para crearse, esto es, por ser válidas. La *Teoría formal del derecho*, para el asunto que nos ocupa, versa sobre la capacidad y la voluntad del legislador de legislar, solamente basta con ambas cualidades para que se cumpla con la validez, toda vez que esta teoría no trata de dar una noción más amplia del derecho, sino que tienden a poner el relieve un momento formal de una realidad más amplia. Y por último, la *Ciencia jurídica* es un método para comprender el derecho, esto es, desde una perspectiva científica se estudia al derecho como forma de saber a través de calificaciones

⁷⁴ Idem, p. 370.

⁷⁵ MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 38.

⁷⁶ BASSOLS Narciso, Obras, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 59. En MARVAN LABORDE Ignacio, Sistema político y sistema constitucional en México, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60, p. 39.

⁷⁷ “Por positivismo jurídico entiendo aquella corriente que no admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo y afirma que no existe otro derecho que el derecho positivo (ley).” Cfr. BOBBIO Norberto, El Problema del positivismo jurídico, Distribuciones Fontamara, México 2004, p. 68.

normativas de hechos y cuya tarea no es la explicación como las ciencias, sino la “construcción” de un sistema.

*“Construcción es la operación característica de la Ciencia del Derecho que consiste en definir un hecho, un acto, una relación, una institución, con el fin de insertarlo en el sistema de los conceptos jurídicos.”*⁷⁸

Así el jurista analiza una institución con el fin de atribuirle una calificación normativa y darle un lugar dentro de un sistema. En éste orden de ideas, de la ubicación del acto, hecho o institución dentro del sistema se derivan las características jurídicas, sus atribuciones y por consiguiente su marco legal. A la “construcción” se le confía la formación de un sistema jurídico.

La “construcción” esta intrínsecamente vinculada a la “dogmática” que es el efecto de construcción de los juristas, así como el modelo resultado de la construcción, el producto. Por ello, ante las diversas situaciones que presenta la realidad en la sociedad como refiere Bobbio, el enfoque jurista expresará la exigencia de construir desde el punto de vista dogmático una institución.

Cuando se estudia la creación de las instituciones se puede asumir que éstas existen si por acuerdo de Estado, donde las atribuciones y sus alcances han sido valorados y pactados previamente a su creación por los partidos o grupos políticos en el poder y éstos, con el apoyo de los juristas⁷⁹ a través de los mecanismos constitucionales⁸⁰ dan origen a las instituciones.

Constituidas las instituciones que forman al gobierno dentro de un sistema jurídico que da vida al Estado, éstas crean, reconocen y aplican el derecho imponiendo a la sociedad una serie de normas y valores jurídicos claramente articulados,⁸¹ la creación de normas y valores que producen comunidad y recrean las aspiraciones de una sociedad e incluso, crean ciudadanía y construyen la democracia como una forma de vida. Así la construcción de las instituciones tiene efectos directos en la construcción de los derechos humanos de quienes son parte de las mismas.

Reconocerle al municipio su existencia, el carácter de su personalidad a partir del texto constitucional, es producto de un acuerdo del poder político, así como de los principios de una doctrina jurídica y, de las tendencias predominantes de teoría política. De allí la importancia de conocer cuales han sido los enfoques teóricos del pensamiento de los juristas sobre el municipio que han influido en su concepción y, con ello en el diseño institucional del mismo.

⁷⁸ Idem, p. 23.

⁷⁹ “En el siglo XX se fue afirmando progresivamente un positivismo jurídico muy atento a la forma y menos atento a la sustancia de los problemas. En parte porque las dictaduras de los años veinte y treinta intimidaron a los juristas, los constriñeron a no expresarse, y de este modo, con frecuencia, a redimir con una palabra buena los errores de una mala praxis...” SARTORI Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, España 1999, p. 18.

⁸⁰ “Contra el supremo legislador del Estado no puede darse... ninguna oposición legítima por parte del pueblo, ya que solamente gracias a la sumisión de todos a su voluntad, universalmente legisladora, es posible un estado jurídico...” KANT I. *Metaphysik der Sittern*. En CORDOBA Arnoldo, KANT I. *Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*, UNAM-Nuestros clásicos, México 1968, p. XLVI.

⁸¹ GUY PETERS, B. *El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*, Ed. Gedisa, España 2003, p 19.

Es así que para el jurista y teórico alemán Georg Jellinek (1851-1911) *“Los municipios, como el Estado, tienen un territorio, súbditos y un poder independiente. Pero se distinguen del Estado en que el municipio no posee un imperium originario, sino que le ha sido prestado por el Estado.”*⁸² Este principio concibe al municipio como ente descentralizado, facultado para administrar y obligado a rendir cuentas de su desempeño ante el nivel inmediato, pues al carecer del *imperium originario* no se le reconoce como gobierno con poder, ya que la soberanía recae en el Estado y no admite una división entre los miembros del Estado, contrario al concepto de la escuela del *derecho natural* que establece que la soberanía plena del Estado puede recaer en una persona física o de un *corpus*. Asimismo, afirma: *“Con la aniquilación del poder de los brazos o estados, de la libertad municipal, en una palabra, de la independencia de los señores, queda justificada la ruina de todos los poderes que frente a los del Estado conservaban algún derecho.”*⁸³ En esta tesitura los conceptos referentes tanto a la *Libertad Municipal* como al *Poder Municipal*, se asumían como contrarios a la soberanía del Estado.

La escuela francesa encabezada por Raymond Carré de Malberg (1861-1935) expone en su *Teoría General del Derecho*, la dependencia del municipio al orden jurídico establecido por el Estado, negando la autonomía jurídica propia: *“Se rige, no por sus leyes propias, sino por las leyes del Estado que depende. En particular carece de poder de organizarse por sí mismo...”*⁸⁴ No le reconoce la capacidad para organizarse, lo ubica como un organismo que administra por encomienda, sustenta la creación de leyes orgánicas que le señalen al municipio como es que se debe de organizarse para realizar las tareas encomendadas.

En ese orden de ideas en materia de descentralización el tratadista michoacano Gabino Fraga expone una división primaria, la cual consiste en una *Descentralización política* que se opera en el régimen federal, parte del supuesto mediante el cual los Estados miembros crean al Estado federal y participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, sino que es originaria, así *“las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.”*⁸⁵ Este principio refuerza la fundamentación del artículo 124 de la constitución federal. Por lo que la *Descentralización administrativa*, creada por el Poder central, le deriva sus competencias a una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos de una población ubicada en un territorio y la cual *“... ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales...”*⁸⁶ es entonces que la eficacia en la administración pública es un principio que busca este diseño administrativo territorial. A su vez, esta descentralización se clasifica

82 JELLINEK Georg, *Teoría General del Estado*, FCE, México 2000, p. 566.

83 Idem, p. 451.

84 CARRÉ DE MALBERG R. *Teoría del Estado*, FE, México 2001, p 185.

85 FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa México 1996, p. 199. (La primera edición del libro es de 1934).

86 Idem.

en tres modalidades: 1) Descentralización por servicio; 2) Descentralización por colaboración y, 3) Descentralización por región. En esta última se encuentra la organización municipal: *“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”*.⁸⁷ Es un órgano de representación del Estado, que entre otras características posee una personalidad jurídica propia; concesión de derechos públicos por parte del Estado; creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y, la existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral. Esta visión es particularmente importante pues encierra la concepción adoptada por el Estado mexicano a lo largo de siglo XX,⁸⁸ y representa la teoría clásica sobre el municipio aceptada tradicionalmente en México.⁸⁹

En concordancia con lo anteriormente expuesto, Andrés Serra Rojas afirma: *“... la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el municipio, que tiene como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde.”*⁹⁰ Esto confirma el enfoque que considera al municipio como instrumento de la descentralización.

Para el creador de la *Teoría Pura del Derecho* y, máximo exponente del positivismo jurídico durante el siglo pasado el germano Hans Kelsen (1881-1973), el municipio es una *“creación estatal”* y, en su Teoría General del Estado y del Derecho, afirma que entre *“El Estado y el municipio existe la relación inevitable de unidad y sólo en el Estado puede hablarse de la comunidad municipal como una entidad jurídica infraestatal, y se considera en este sentido, porque el municipio no es sino un orden jurídico parcial condicionado por un sustrato natural.”*⁹¹ Esta concepción juspositivista considera y condiciona la existencia de la municipalidad al reconocimiento de quienes tienen el poder de hacer las normas, esto es el Estado y, al mismo tiempo le reconoce como *entidad jurídica infraestatal*, en razón a la territorialidad y, con ello, el menor nivel dentro de un Estado. Estos dos principios del pensamiento predominante, representan la resistencia del Estado, para reconocer la existencia de la vida política en las comunidades locales, independientemente del reconocimiento de la ley, las comunidades existen y reclaman para sí su capacidad de gobierno. *“...la ciencia jurídica versa sobre normas y no sobre hechos.”*⁹² Estos principios enmarcan el pensamiento constitucional que ha acompañado a las determinaciones políticas.

⁸⁷ Idem, p. 219.

⁸⁸ Cabe señalar que Gabino Fraga junto con Andrés Serra Rojas fueron considerados los máximos exponentes del derecho administrativo en México en buena parte del siglo veinte. A ellos se debe la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con sedes en las entidades del país para capacitar a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno durante la segunda mitad del siglo XX. Sus libros sirvieron de texto para las escuelas de derecho.

⁸⁹ RENDON HUERTA BARRERA Teresita, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1985. p. 124.

⁹⁰ SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer curso, Ed. Porrúa, México 1996, p. 717.

⁹¹ KELSEN Hans, en HERNÁNDEZ Antonio, *Derecho Municipal*, Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina 1997, p. 237.

⁹² KELSEN Hans, en GONZALEZ DIAZ, LOMBARDO, Francisco, *Compendio de historia del derecho y del estado*, Editorial Limusa, México, 1984, p. 286.

Con menor influencia en la cátedra jurídica mexicana pero representante de la nueva escuela jusnaturalista, el celebre jurisconsulto de la Universidad de Lovaina en Bélgica, Jean Dabin (1889-1971), en su tratado de la *Doctrina General del Estado* estipula que: “El Estado es quién traza la línea de demarcación entre lo que es de interés general, reservado al poder central, y lo que es de interés local, abandonado a los poderes locales.”⁹³ En éste último párrafo por sí sólo explica el rol que ha desempeñado el municipio, tanto en el sistema constitucional como para el sistema político mexicano.

En el contexto jus-positivista surgieron enfoques diferentes que demandaban “la construcción de la vida pública de abajo hacia arriba, como organización espontánea de la realidad social que va jerarquizando sus formas sucesivas para asegurar a todas el cumplimiento de sus propias funciones y al hombre bienestar, justicia y dignidad...”⁹⁴ de tal manera que se de “el florecimiento de las energías locales” como una “comunidad civil originaria.” Efraín González Luna estructura un concepto sobre el municipio:

*“El Municipio es puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separados por un cauce abismal: la familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad civil organizada políticamente. Es lógico por tanto que esté en las dos márgenes y participe de las características de ambas. En otros términos, es, al mismo tiempo, una comunidad natural y una forma incipiente o una pieza elemental del Estado. En el equilibrio de estas dos características reside el acierto de su organización. Una hipertrofia de los fueros municipales debilitaría y desorganizaría a la nación.”*⁹⁵

Este concepto se sustenta en dos principios: la comunidad civil originaria como primera forma organizativa de la convivencia de las comunidades locales previas a la aparición del Estado y, como primera forma organizativa del Estado cuya pieza es fundamental en la construcción del Estado, si bien conceptualmente son dos enfoque diferentes y hasta contradictorios para explicar la naturaleza del municipio, su aporte principal radica en la concepción del *municipio como comunidad*,⁹⁶ así mismo, la propia construcción del concepto sobre el municipio representa un aporte al pensamiento sobre el gobierno municipal en México, cuyo impacto no ha sido relevante en el sistema político.

Previo a la reforma municipal de 1999 el debate sobre la naturaleza del municipio se enfocaba en afirmar al municipio como un “nivel de gobierno,”⁹⁷

⁹³ DABIN Jean, *Doctrina General del Estado*, Editorial Jus, México 1946, p. 327. Es importante señalar que Jean Dabin es un celebre jurista belga jusnaturalista. Cabe señalar que, si bien reconoce a los municipios la encomienda del bien público local: “las agrupaciones locales están investidas de verdaderos derechos de potestad pública: derecho de policía, de crear y coleccionar impuestos, de expropiación por causa de utilidad pública. De igual modo, dentro del marco que les es propio, ejercen funciones de gobierno y legislación...”, no puede concebir la existencia del municipio sin el reconocimiento del Estado. Quien determina soberanamente el campo de competencia asignada a los poderes locales.

⁹⁴ GONZALEZ LUNA Efraín, *El Municipio Mexicano y otros Ensayos*, Editorial Jus México 1974, p. 33.

⁹⁵ Idem, pp. 50-51.

⁹⁶ RAMIREZ SAIZ Juan Manuel, *Recuperación y reforma del municipio*, En Seminario Internacional del Pensamiento de Don Efraín González Luna, Edición del Partido Acción Nacional, Guadalajara, Jalisco México 1999, p. 300.

⁹⁷ RENDON HUERTA BARRERA Teresita, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1985, p. 137.

especificándose que *“El municipio dentro del Estado es..., una forma, nivel o instancia de gobierno, definida en sus perfiles por la propia Constitución. El Municipio participa de los atributos del poder público, principalmente de: Imperium, que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.”*⁹⁸ Alejándose de la tradición que se ubicaba al municipio en la perspectiva de la descentralización por región.

La aproximación al pensamiento jurídico-filosófico de destacados tratadistas cuyos elementos de análisis y doctrinas han influenciado a los actores políticos y con ello al derecho mexicano,⁹⁹ permitió comprender mejor la influencia de éstas en el orden jurídico así como el papel del municipio dentro del sistema: *“los municipios sólo tienen existencia en cuanto que el ordenamiento jurídico-estatal y su máxima expresión, la constitucional los reconozcan expresamente.”*¹⁰⁰ Una perspectiva que asume al municipio como un organismo descentralizado por región, cuyo enfoque predominó durante el siglo pasado e inicios del presente en el sistema político mexicano.

1.2.3. El diseño institucional del municipio mexicano.

Las instituciones como las máquinas tienen su propia mecánica y lógica de funcionamiento son diseñadas para realizar tareas específicas obteniéndose de ellas productos determinados dentro del sistema del cual forman parte. Las constituciones como *instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político*,¹⁰¹ crean y dan vida a las instituciones y con ellas las reglas formales o bien, incentivan la aplicación de reglas no formales, que les permitan funcionar dentro del sistema y desde luego generar los productos para los cuales fueron creadas. Para comprender la viabilidad de la pasada reforma municipal que establece la transición del ayuntamiento que administra al ayuntamiento como un gobierno local, es necesario analizar el diseño institucional del municipio a partir del funcionamiento del Cabildo, el manejo del financiamiento, la profesionalización de los servidores públicos, su capacidad de gestión y, el grado de autonomía municipal.

El Cabildo o Ayuntamiento.

Podemos señalar que el diseño actual del Cabildo es producto de un proceso que se origina a partir de la reforma electoral de 1977 donde se abren espacios a los partidos políticos de oposición a través de la figura de la representación

⁹⁸ QUINTANA ROLODÁN Carlos F. *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1995, p. 17.

⁹⁹ “... al jurista no le gusta un derecho político, no congenia con él. No le es fácil conciliar los requisitos del derecho en sí y por sí, de un derecho puro, con la sustancia a la que esta llamadas a atender las constituciones.” SARTORI Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, España 1999, p. 18.

¹⁰⁰ SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer curso, Ed. Porrúa, México 1996, p. 716.

¹⁰¹ SARTORI Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. F.C.E. México 2000, p 213.

proporcional al interior de los cabildos, gradualmente en los municipios más poblados para generalizarlo a todos los municipios del país en la Reforma Municipal de 1982. Esta apertura representó una válvula de escape ante la exigencia de espacios en el gobierno para los partidos de oposición, pero sin lograr alterar las determinaciones tomadas por la mayoría que siempre reservó la ley al partido ganador del proceso electoral. La Reforma Municipal de 1999 adicionó un mecanismo de contrapeso a cargo de los regidores de oposición a través de “votos de mayoría calificada” para la aprobación de acciones que trasciendan los períodos de gobierno así como para la enajenación patrimonial, el endeudamiento, la cuenta pública etcétera. Controles antes ejercidos por los Congresos locales, ahora transmitidos a los regidores de oposición. Sin modificar un mecanismo anterior que obedece a una lógica específica de presidencialismo quien gana se lleva todo, se adiciona otro para intentar equilibrios ¿qué resulta?, un entramado complejo que genera diversidad de incentivos positivos y desde luego negativos, toda vez que al haber creado un segundo mecanismo (“votos de mayoría calificada”) sin haber ajustado el primero (presidencialismo) generará la creación de reglas informales para tomar acuerdos.

La ejecución de un programa de gobierno prometido durante la campaña política no sólo enfrenta las exigencias de participación como la planeación democrática sino que además se requieren elementos técnicos para la elaboración de proyectos, capacidad de gestión para las relaciones intergubernamentales y habilidad política para trabajar con su cuerpo edilicio. Es entonces que el presidente municipal deberá trabajar para convencer o negociar con sus regidores la aprobación de un “programa de gobierno incluyente” dentro de un entramado institucional muy complejo. Si bien los integrantes de un ayuntamiento no obedecen a circunscripciones territoriales su actuación en principio obedece a las diversas necesidades que se presentan en sus comunidades de origen de tal forma que los ciudadanos vean plasmadas sus exigencias en la acción de gobierno por lo que el presidente municipal requiere asumir una visión estratégica de buen gobierno que le permita darle forma a la acción pública negociando acuerdos que permitan caminar a la administración.

El quiebre en este modelo se da cuando los integrantes del ayuntamiento asumen conductas partidistas para obstaculizar las acción gubernamental incentivadas por el diseño institucional y, que dichas conductas no necesariamente obedecen a posturas políticas de visión de gobierno y sí a la obtención de contraprestaciones al margen de la ley para emitir su voto. Ante esta realidad ¿qué acciones emprenderá el presidente para sacar adelante la acción de gobierno?, las respuestas son muy variables pero su margen de actuación es muy acotado, la Reforma Municipal y su legislación no le presentan alternativas eficaces de responsabilidad ante éstas y otras situaciones, pues el juicio de responsabilidades contra los ediles se lleva ante el Congreso local con reglas sujetas a sus propias lógicas y tiempos de las comisiones legislativas muchas de las veces ajenos a los principios de buen gobierno que generan impunidad, por lo que el presidente municipal sólo tendrá la salidas de la negociación con “arreglos al margen de la ley” o, “brincarse” al Cabildo con igual consecuencias en materia de

responsabilidad. Por ello, la acción gubernamental puede ser rehén de intereses políticos o de actos de corrupción al interior del Cabildo. Sin bien la reforma municipal liberó al ayuntamiento de recurrir al Congreso local dejando el mecanismo de control en manos de los regidores de oposición, no generó las reglas eficaces de responsabilidad, trasladó el costo de los votos para mayorías calificadas a los actores locales, generando distorsiones en la política local e incidiendo negativamente en el desarrollo de la municipalidad.

Existen ayuntamientos cuyos integrantes demandan su inclusión en la formulación de políticas, presionan al presidente municipal ejerciendo funciones de control y vigilancia sobre la administración local, hacen efectiva la rendición de cuentas ante el cabildo entre otras posturas no dejando pasar las conductas ilícitas, pero nuevamente nos enfrentamos a los ineficaces mecanismos de responsabilidad, reduciéndose a la denuncia pública.

Por lo tanto, los incentivos generados al crearse “mecanismos-parches” para intentar enderezar viejos diseños (Reforma municipal 1982) son muy cuestionables. Pues la integración del ayuntamiento a partir de mayorías “ganadoras” y minorías compuestas por los partidos políticos “perdedores”, con reglas ineficaces de responsabilidad política, dificultan la acción de gobierno y, favorecer la violación de la ley, inclusive los propios mecanismos de responsabilidad favorecen la impunidad y con ello la irresponsabilidad y la corrupción en el desempeño de la función pública.

Las políticas de financiamiento municipal.

Para los gobiernos municipales el análisis de las políticas de financiamiento local representa el punto de partida para evaluar la Reforma Municipal de 1999 y con ello revisar el sistema financiero del Estado mexicano. Toda vez que impulsar el desarrollo local para los municipios desde su manejo hacendario, se ha concretado en su capacidad o visión para reducir su gasto corriente e incrementar su capítulo de inversión así como por la concreción de iniciativas que incrementen los ingresos propios del municipio, de tal manera que se encuentren en condiciones de gestionar la aplicación de programas estatales o federales duplicando o triplicando su aportación. Las políticas de financiamiento tienen su sustento en lo establecido en la fracción IV del artículo 115 Constitucional y en la Ley de Coordinación Fiscal (en adelante LCF) vigente durante el periodo 2001-2003 para efectos de la presente investigación. En el ámbito local el sustento normativo radica en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios¹⁰² (en adelante LCFE) vigente durante el periodo de estudio de la investigación, así como por los decretos anuales del Congreso del Estado que establecen los coeficientes para la distribución entre los municipios del Estado los

¹⁰² La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios, entró en vigencia el día 1º de enero del año de 1997, su primera reforma se dio mediante Decreto número 21693 que entró en vigencia el día 1º de enero del año 2007, diez años de haber sido creada y sin modificación alguna tras las reformas municipales federal de 1999 y local de año 2000.

fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y, para la infraestructura social municipal.

El artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal crea al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entre muchos fondos da origen a los dos grandes fondos municipales: las *Participaciones Federales* -recaudación participable- (Artículo 2-A.- LCF) y las *Aportaciones Federales* -Ramo XXXIII- (Artículo 25 y siguientes LCF).

El fondo de *Participaciones Federales* se integra con el 20% por ciento de la recaudación federal participable, que obtenga la federación en un ejercicio por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (Artículo 2 y siguientes LCF), tiene los siguientes criterios de distribución: I.- El 45.17% por ciento del mismo, en proporción directa al número de habitantes (INEGI) que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate; II.- El 45.17% por ciento en razón de la capacidad recaudatoria de cada Entidad federativa; III.- El 9.66% por ciento, se distribuirá porcentualmente en razón de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II. Por lo tanto, las Entidades federativas que cuenten con los municipios con mayor población y, con mayor contribución en el pago de los impuestos federales recibirán mayores recursos. Asimismo estipula que cada estado establece las reglas para la distribución interna debiendo ser de cuando menos el 20% por ciento de los recursos que integran el fondo que reciban las entidades federativas (Artículo 6 LCF).

En lo local, las *Participaciones Federales y Estatales* a los municipios se integrarán con los recursos que perciba el Estado procedentes del Fondo General de Participaciones, así como por la recaudación de diversos impuestos de los cuales los municipios recibirán: I. El 22% por ciento del total de las percepciones que obtengan el Estado correspondientes al Fondo General de Participaciones, es decir dos puntos arriba de lo establecido por la norma federal; II. El 100% por ciento de lo que reciba el Estado del Fondo de Fomento Municipal en forma directa; III. El 22% por ciento del importe que perciba en forma directa por concepto de Participaciones del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos;¹⁰³ IV. El 22% por ciento del importe que perciba por concepto de Participaciones del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS); V. El 22% por ciento del importe que perciba en forma directamente por concepto de participaciones del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN); VI. El 40% por ciento del importe que perciba por concepto del Impuesto Estatal sobre Nóminas; VII. El 100% por ciento del importe que perciba por concepto del Impuesto Estatal de Espectáculos Públicos; VIII. Hasta el 100% por ciento del importe que perciba por concepto del Impuesto Estatal sobre Hospedaje, siempre que dicho porcentaje se defina en acuerdos tanto con los Municipios y representantes de la Industria Hotelera; IX. Los ingresos correspondientes al fondo de fiscalización, en base a lo señalado en el artículo 10

¹⁰³ Esto antes de haberse trasladado al Estado de Jalisco y abrogado por el H. Congreso del Estado de Jalisco en el año 2010.

de esta ley; y X. El 22% por ciento del importe que perciba el estado por concepto de participaciones del impuesto especial sobre producción y servicios en gasolina y diesel. (Artículo 5 LCFE).

Por el otro lado esta el fondo general de *Aportaciones Federales* que se integra con diversos fondos, entre ellos los fondos de aportaciones para la Educación Básica y Normal; para los Servicios de Salud; de Aportaciones Múltiples; para la Educación Tecnológica y de Adultos; para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como por El fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Artículo 25 LCF), conocidos como ramo XXXIII.

Así, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se divide a su vez en dos: estatal y municipal y, se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5% por ciento de la recaudación federal participable, del cual el 0.303% por ciento corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y, el 2.197% por ciento al Fondo para Infraestructura Social Municipal. Las aportaciones que reciban los Estados y los Municipios se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal (Artículo 33 LCF), pero desde luego con impacto municipal. Asimismo, los Municipios podrán disponer de hasta un 2% por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional.

La distribución de éste fondo en los municipios estará a cargo de los gobiernos estatales para lo cual deberán sujetarse a la formula estipulada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal considerando criterios de pobreza extrema, con carácter redistributivo hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas: a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición; b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación; c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del

Estado en igual condición (Artículo 35 LCF). El Congreso del Estado mediante Decreto número 19440 estableció los coeficientes porcentuales para distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal entre los municipios que conforman el Estado de Jalisco,¹⁰⁴ para el ejercicio fiscal 2002 dentro del periodo de estudio de la presente investigación.

En cuanto al fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Artículo 36 LCF), se integra con un monto equivalente al 2.35% por ciento de la recaudación federal participable, esta destinado exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (Artículo 37 LCF). Los gobiernos estatales distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de ellos. El Congreso del Estado mediante Decreto número 19439 estableció los coeficientes para distribución entre los municipios del Estado de Jalisco del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios,¹⁰⁵ para el ejercicio fiscal 2002 dentro del periodo del presente estudio.

En materia de *participaciones* para la gran mayoría de los municipios mexicanos los recursos que reciben no llegan al 25% por ciento de los recursos que reciben los gobiernos estatales quienes a su vez retoman criterios similares para distribuir ese 20% o un poca más como Jalisco (22%), por lo que existe una enorme discrecionalidad por parte de los gobiernos estatales para asignar el 80% restante de los recursos provenientes de las participaciones federales. Así la federación entrega a las entidades federativas para que distribuyan a sus municipios el 20% por ciento de la recaudación federal participable y los municipios no lo reciben íntegramente.

La profesionalización y la capacidad de gestión municipal.

El desempeño del gobierno municipal esta estrechamente ligado a la “capacidad de gestión” de su equipo de trabajo, pues el nivel de conocimientos, las habilidades de gestión, la experiencia y en una palabra la profesionalización de los funcionarios municipales que implica la adopción de sistemas organizacionales, impacta directamente en la gestión del gobierno local y, por consiguiente en el desarrollo humano local. En esta vertiente la reforma municipal se encaminó a reconocerle al ayuntamiento su facultad para diseñar y aprobar la estructura organizacional de la administración pública municipal, además de señalar que *las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas*, consideración normativa insuficiente o bien,

¹⁰⁴ Publicado en El Periódico de El Estado de Jalisco de fecha 29 de diciembre de 2001, número 19 Sección VIII, p. 16.

¹⁰⁵ Publicado en El Periódico de El Estado de Jalisco de fecha 29 de diciembre de 2001, número 19 Sección VIII, p.11.

ajuste o diseño institucional incompleto, toda vez que no toca los incentivos negativos generados por las reglas no formales que actualmente rigen el manejo de los funcionarios públicos municipales.

Cuando un ayuntamiento asume la política para la profesionalización de sus equipos de trabajo y la modernización de su sistema organizacional, se enfrentará a situaciones extremas en su administración que pueden generar grandes costos económicos y políticos que no pocas veces terminan en grandes fracasos pues los incentivos perversos para mantener el control sobre las plazas, procesos, recursos y presupuesto público, no deja fácilmente espacio a la creación e innovación de la gestión y la institucionalización de las buenas prácticas en materia de profesionalización.

En principio, el diseño o modernización administrativa implica la existencia de un proyecto de gobierno que trae consigo aparejada la revisión de los procesos internos administrativos; el ajuste organizacional y del personal en razón de las funciones que se realizan; las competencias requeridas para los puestos y, la inevitable revisión de los salarios, es decir, una reestructuración y profesionalización impacta directamente al cuerpo de la administración y con ello a los entramados organizacionales, políticos y presupuestales que le dan vida al sistema que se pretende reformar, cambiar.

No es suficiente tener la atribución jurídica para crear, fusionar o desaparecer plazas, estas situaciones siempre implicarán al presupuesto municipal, sobretodo cuando consideramos que la mayoría de las estructuras administrativas (organigramas) datan de más de diez o veinte años y, obedecen a otra lógica organizacional burocrática. Por otro lado, existe la demanda permanente para disminuir el gasto corriente a efecto de incrementar el gasto de inversión, “la obra pública que deja votos.” El aumento de programas de co-inversión por los gobiernos estatales o federales –obra de infraestructura peso a peso o, tres por uno-, así como la creciente demanda social que presiona a los ayuntamientos para que gestionen y subsidien temas que no son competencia directa del municipio –educación, salud, desarrollo económico-, limita su voluntad innovadora, acabando por incrementar el gasto de inversión y, dejando para otra ocasión la dimensión de la profesionalización y el desarrollo organizacional. Lo que ampliamente nos explica por qué el 70% de los municipios de Jalisco tiene menos de cuatro personas para administrar el catastro, incluida la secretaria y un mensajero.

En ese mismo tenor de ideas, no existen los incentivos necesarios para adoptar sistemas ya no de profesionalización del servicio público, como es el “servicio civil de carrera”, sino *básicos para la administración de los recursos humanos*, que se traducen en la creación de reglas claras para la administración del personal como son las *Condiciones Generales de Trabajo*, que implican la existencia de una “Cultura laboral” que se sustenta en la *visión del gobierno* con fines claros, estables y a largo plazo, en condiciones laborales de salud y prevención de riesgos, en la estructuración de incentivos laborales para quienes “hacen bien su

trabajo” y, desde luego en las prestaciones sociales que marca la ley. En este contexto difícil, se requiere una *visión clara del gobernante* independientemente de la asignación de recursos, con las reglas formales que le soporten, esto es, la existencia de ordenamientos jurídico-administrativos que incentiven profesionalización y, “castiguen la ausencia de sistemas”, pues los ayuntamientos que han determinado instaurar un sistema básico para la administración de sus recursos humanos muchas veces tienen a sus trabajadores en la zozobra de su permanencia en el empleo ante el cambio de administración, ha diferencia de los empleados de base, que por el sólo hecho de contar con esa categoría la legislación burocrática les protege.

En efecto, al arribo de una nueva administración municipal el presidente asume *“la facultad que le confiere la regla informal para cambiar a todo el personal de la administración por su equipo de trabajo y, los compromisos de campaña para emplear,”* no importando la categoría laboral de *confianza* o de *base*, aún ha sabiendas de los costos presupuestales que implicarán los laudos por juicios laborales perdido por *“despidos injustificados”* que tendrán que pagar. Todo esto esta soportado por la ausencia de mecanismos institucionales que incentiven la profesionalización, la continuidad en los buenos proyectos y la institucionalidad del gobierno municipal, que cada tres años se re-inventa. Asimismo, por los incentivos perversos que garantizan la impunidad para quienes cambian arbitrariamente los “proyectos municipales” sin importar los impactos en el desarrollo, la seguridad y la calidad de vida; para quienes no se sujetan a los procedimientos administrativos para dar de baja a un trabajador, así como para no innovar en la gestión, para no administrar responsablemente al personal del ayuntamiento.

La autonomía municipal.

El diseño institucional del municipio implica la existencia de un sistema de protección conformado por garantías institucionales que salvaguarden su autonomía como orden de gobierno frente a otros, ante la posible intromisión y vulneración del régimen local. Este sistema de protección de los gobiernos municipales previsto en la constitución federal esta encaminado a fortalecer las capacidades autonómicas en su gobierno y en la gestión interior.¹⁰⁶ Asimismo, para la defensa de este sistema deben preverse mecanismos de protección tanto jurisdiccionales, esto es, el medio coactivo de la defensa del municipio, como mecanismos administrativos, es decir, medios de gestión para garantizar al municipio su autonomía en los procesos dentro de las relaciones intergubernamentales, ambos mecanismos en razón de la propia naturaleza del gobierno local y del papel histórico que el municipio ha venido desempeñando como gobierno de los vecinos.

¹⁰⁶ JANETTI DIAZ, María Emilia y, PONTIFES MARTINEZ Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, CIDE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996, p. 91.

En materia de *protección constitucional* es menester señalar el reconocimiento como orden de gobierno de la última reforma municipal sin embargo persisten condiciones que se traducen en incentivos que invitan en la práctica ha desconocer al municipio como instancia política con capacidades de gobierno, entre las cuales se exponen dos:

1) La vinculación sistémica de los diversos preceptos y artículos constitucionales en torno al reconocimiento del nuevo orden de gobierno así como de sus condiciones autonómicas y de municipio libre, son indispensables a fin de acotar la discrecionalidad o generalidad del mandato. Pues la reforma municipal centrada en el artículo 115 es bastante limitativa y, deja abiertas a interpretaciones imprecisas o dolosas. Es así que no se adicionan o modifican preceptos como el artículo 40 que establece la forma de gobierno, para adicionar el reconocimiento de municipio libre como gobierno en concordancia con el artículo 115; así también el artículo 41 que precisa el ejercicio de la soberanía por el pueblo, y no se menciona al gobierno de los vecinos. De igual forma el artículo 73 fracción XXX que establece las facultades del Congreso para expedir leyes, las cuales deberán estipular claramente la concurrencia y coordinación interinstitucional, de forma tal que se fijen reglas claras en materia de relaciones intergubernamentales. Asimismo, en el artículo 116 fracción VII, se debió establecer la participación de los municipios en los convenios federación-estado que establecen la asunción de funciones, servicios o programas para ser operados por los estados en sus municipalidades. En cuanto al artículo 124, es sumamente importante señalar las facultades exclusivas de las entidades federativas, a fin de prever la no intervención en la cuestión municipal, a no ser mediante los mecanismos jurídicos de subsidiariedad que prevé el artículo 115 y, favorecer relaciones intergubernamentales democráticas, más contractuales que jerárquicas y, más basadas en la cooperación intergubernamental que en la compartición de tareas.

2) La no aplicación total de la reforma municipal por las legislaturas estatales en adecuación de las Constituciones locales y, la creación de nuevas leyes que garanticen y reglamenten las nuevas atribuciones municipales. Es así, que no basta la adecuación de la Constitución Local a la reforma federal sino que se deberá crear una nueva legislación reglamentaria de los preceptos constitucionales locales. Toda vez que la reforma municipal local implica la creación de una ley marco para el gobierno y la administración, que establezca bases generales sin caer en lo “orgánico” toda vez que como gobierno tiene esa facultad. Asimismo, la gestión urbanística es materia exclusiva del gobierno municipal, como así lo establece la fracción V del artículo 115 constitucional, por lo tanto, la legislación estatal urbana deberá ser coherente con el mandato federal y, así sucesivamente en las materias del agua y demás servicios públicos municipales o, de función pública exclusiva del municipio. Sin una legislación reglamentaria y normatividad secundaria, acordes al mandato constitucional, no hay garantías para el nuevo orden de gobierno frente a los otros. Estas dos condicionantes no realizadas proveen incentivos perversos para desarticular en la práctica a la autonomía municipal y, no reconocer en los hechos al municipio como instancia de gobierno ante los otros ordenes de gobierno.

En cuanto a los mecanismos de *protección jurisdiccional* del municipio, la reforma constitucional que dio origen al nuevo artículo 105, reconoció al municipio como entidad política capaz de recurrir a una defensa jurisdiccional por afectaciones que reciba de otros órdenes de gobierno y sus respectivas autoridades; estableciendo los medios de defensa bajo tres conceptos: I. Controversias constitucionales; II. Acciones de inconstitucionalidad y, III. Recursos de apelación contra sentencias de los jueces de distrito. Desde luego que una mejor integración y vinculación sistemática de las garantías para la protección constitucional, facilitaría la aplicación de la justicia por el “Tribunal constitucional”.

Sobre los mecanismos de *protección administrativa* encaminados a garantizar su autonomía en los procesos de las relaciones intergubernamentales, la situación es completamente diferente. Por un lado, desde la perspectiva en donde el municipio actúa como consumidor de bienes, servicios o programas de agencias estatales o federales, los procedimientos para la resolución de controversias administrativas no son confiables para los recurrentes, sobretodo para el municipio pues es el negociador más débil. Así, dado que los entramados procedimentales son complejos, no son expeditos y se presumen represalias –se retirara el programa o servicios-, los incentivos para acogerse a la regla no formal y recurrir a otras prácticas como la negociación política o de plano allí se deja la gestión, puesto que en la realidad, “...medidas como la revisión, el derecho de audiencia, la solicitud de suspensión de actos administrativos y, en su caso, la petición de revocación de dichos actos no se ejercitan como medio lógico de procuración de los intereses del municipio.”¹⁰⁷ Así que cuando la municipalidad es destinataria de programas de inversión federal o estatal, convirtiéndose en receptor o beneficiario de recursos, el ayuntamiento tiene una posición de simple gestor u observador, dándose por enterado de las acciones que se realizan en su jurisdicción. La situación se agrava si los citados programas no consideran la problemática específica de la municipalidad por que no solamente se arremete contra la autonomía y capacidad de autodeterminación del gobierno local sino que se violentan los procesos de planeación y participación comunales, lo que necesariamente impacta en la gobernabilidad local. Un ejemplo versa sobre programas asistenciales que requieren formas de participación y representación social alternativas a los coplademuns ya existentes. Persisten los incentivos para continuar el diseño e implementación de programas que trastocan el orden y la tranquilidad de las localidades. Por otro lado, existe todo un *marco secundario jurídico-administrativo derivado del sistema de convenios* que generan las reglas de operación de los programas, así como de las relaciones intergubernamentales. Esta “fuente de legislación” y con ello de obligaciones, en muchos de los cuales el municipio termina endosando al Estado su autonomía, o bien, utilizándose al municipio como entidad mediadora de programas de origen federal o estatal hacia la comunidad. Su representación política queda reducida a un instrumento descentralizador de funciones y servicios estatales o federales, por lo que las relaciones se transforman en tutela y subordinación, dejando de lado, las

¹⁰⁷ Idem, p. 80.

relaciones de cooperación. En la práctica, los municipios carecen de mecanismos de protección administrativa como es de esperarse cuando son in-equitativas y fuera de la vía de cooperación, las relaciones intergubernamentales.

1.3. Herramientas conceptuales para el análisis de los gobiernos locales.

Para el análisis de la gestión y desempeño de los ayuntamientos en la ruta de constituirse como gobiernos locales se requiere de enfoques teóricos, metodologías e instrumentos que faciliten el discernimiento que proporcione elementos para constatar el grado de transición o la ausencia de ella. En ese orden de ideas es que se exponen los principales elementos de cuatro enfoques teóricos de la administración pública: *La escuela tradicional de la Administración Pública; la Teoría de las Organizaciones, las Políticas Públicas y, la Gerencia Pública*. En un segundo momento se analizan los conceptos de *Buen gobierno, Gobernabilidad y el nuevo Institucionalismo* en relación a su aporte para el análisis de los gobiernos locales. Para concluir con la propuesta para el análisis de la gestión de los gobiernos municipales a partir de los enfoques teóricos sistematizados en las *dimensiones de la acción gubernamental*.

1.3.1. Enfoques teóricos en la administración pública.

La escuela de la Administración Pública.

Como así se expuso anteriormente en este documento el pensamiento jurídico fue el soporte constructor del Estado moderno, contribuyendo de forma determinante el derecho administrativo en la conformación inicial de *la escuela de la administración pública* que formaría a los profesionistas de las estructuras burocráticas de los diferentes niveles del gobierno durante la mayor parte del siglo pasado. Así desde la creación de la escuela a finales del siglo XIX se asumieron los criterios que sustentan éste enfoque teórico: *“La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, operando el más visible aspecto del gobierno. El campo de la administración es el campo de los negocios, la administración esta fuera de la esfera propia de la política.”*¹⁰⁸ De tal forma que en principio se concibe a la administración pública como la parte específicamente técnica del gobierno orientada al manejo de los recursos, apartándose de la esfera política reservada a otra ciencia, así como del derecho administrativo que aporta sólo elementos normativos, por lo que la administración pública termina definiéndose como *“La fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.”*¹⁰⁹ Es así que la disciplina acompaña los ajustes que el Estado ha venido sufriendo tras de las crisis socioeconómicas y las guerras mundiales toda vez que atiende directamente a las estructuras administrativas del Estado reformando su modelo burocrático (Weber). Por ello, cuando hubo que ampliar las competencias

¹⁰⁸ WILSON Woodrow, *El Estudio de la administración* (1887). En MUÑOZ AMATO Pedro, *Introducción a la Administración Pública I*, Ed. F.C.E. México 1978, p 16.

¹⁰⁹ MUÑOZ AMATO Pedro, *Introducción a la Administración Pública I*, Ed. F.C.E. México 1978, p 26.

del Estado (Welfare state) se amplia su administración para responder a los nuevos derechos políticos, económicos, sociales y culturales del ciudadano.

En ese contexto, como productos de *la escuela de la administración pública* se ubica el énfasis en diseño e implementación de modelos organizacionales, la elaboración de los organigramas así como de manuales de administración, organización y procesos y, desde luego el diseño de procesos de planeación y sus correspondientes programas operativos anuales (poas).

*“Para estudiar la Administración Pública como un sistema, conviene, en una primera instancia, aislarla de su medio ambiente, si bien en términos muy relativos y sólo para fines analíticos.”*¹¹⁰

Desde esta perspectiva, el análisis del *modelo burocrático* es el centro del aporte de ésta escuela y en vías del análisis de los gobiernos municipales objetivo del presente estudio, el enfoque analítico sobre modelo burocrático contribuye en parte a enfrentar los desafíos de los ayuntamientos en la ruta para eficientar su administración municipal, muchas veces desde los principios básicos o fundamentales del modelo administrativo.

Para terminar éste apartado, si bien en sus inicios la administración pública fue sustentada por juristas éstos crearon un Derecho Administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública. El formalismo administrativo generó una *“polución legal”* que incentivo la informalidad, de tal manera que el comportamiento burocrático real no se corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada.¹¹¹

La Teoría de las Organizaciones.

A partir de la comprensión de la escuela de la Administración Pública y de la Teoría de los Sistemas y la Ciencia Política (T. Parsons) que ubica al sistema administrativo como una *caja negra* integrada por subsistemas cuyo comportamiento se ignora pero que recibe recursos e insumos para ser procesados y transformados en productos, es que surge la Teoría de las Organizaciones aplicada a la función pública para transparentar la *caja negra* de manera que se puedan apreciar organizacionalmente las interacciones y los procesos de división y organización del trabajo con el objetivo de eficientar los procesos y resolver los problemas organizacionales.

Herbert Simon construye un *modelo de racionalidad limitada* para explicar la toma de decisiones dentro de la organización señalando que *“los tomadores de*

¹¹⁰ CARRILLO CASTRO Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1980, p 36.

¹¹¹ Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD aprobado el día 14 de octubre de 1998. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

*decisiones no tratan de optimizar los recursos organizacionales al tomar una decisión, sino sólo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables.”*¹¹² Ésta forma de tomar decisiones Simon le llama *satisfacer*, pues al tomar una decisión no se cuenta con el tiempo, la información y la capacidad de procesar la decisión, de tal forma que la habilidad para observar y decidir sobre los procesos de las organizaciones esta condicionada a las limitaciones, a la limitada *condición humana*, por todo ello las organizaciones tienen una capacidad limitada (Simon y March). Así las limitaciones de la capacidad humana y la complejidad de los problemas organizacionales condicionan el diseño de modelos racionales que sintetizen los elementos centrales de los problemas de tal forma que se puedan comprender para proporcionar respuestas.

Desde otro enfoque, la corriente de Michel Croizer expone que cuando los resultados de la acción colectiva se contraponen a las voluntades de los actores, se debe entre otros elementos a las propiedades de la organización o bien, de los sistemas de acción organizados, o de ambos. Invita a ver a la organización como *un problema por explicar* con el objetivo de elaborar un razonamiento que permita analizar y comprender la naturaleza y las dificultades de la acción colectiva. Croizer desarrolla un enfoque sobre la racionalidad de las organizaciones, toda vez que *“entre la estructura objetiva de un problema y su solución mediante la acción colectiva, se intercala una mediación autónoma que es la de los constructos de acción colectiva, que impone sus propias exigencias y su lógica propia.”*¹¹³ Partiendo del hecho que infiere que las organizaciones burocráticas tienen un juego de conjunto que se desarrolla en función de las estrategias que pueden o buscan implementar en el ambiente en que se desarrollan o en aquellos espacios de incertidumbre en que interactúan, como forma de protegerse, de interactuar y de lograr sus objetivos.

*“Los actores, en su totalidad, son quienes, dentro de las restricciones, a veces muy pesadas que les impone “el sistema”, disponen de un margen de libertad que emplean de manera estratégica en sus interacciones con los otros. La persistencia de esta libertad deshace las reglas más sabias y hace del poder, en tanto mediación común de estrategias divergentes, el mecanismo central e ineluctable de regulación del conjunto.”*¹¹⁴

Desde éste enfoque todo análisis organizacional debe estudiar al poder que es inherente a la organización, no entenderlo así es engañarse pues no hay acción social sin poder, así la organización esta conformada por estructuras y estas suponen, crean y reproducen poder.

En el contexto de la Teoría de las Organizaciones se analizan y construyen modelos organizacionales que sustentan los procesos de planeación, administración y gestión estratégica, asimismo se elaboran estudios específicos sobre los procesos y rutinas, los mecanismos de selección y la productividad para

¹¹² SIMON Herbert, citado por VERGARA Rodolfo, *Organizaciones e Instituciones*. Siglo XXI Editores, México 2010, p 89.

¹¹³ CROIZE Michel, *El actor y el sistema*. Editorial Patria, México 1990, p 21.

¹¹⁴ Idem, p 25.

hacer más flexibles y menos jerárquicas las relaciones dentro de las organizaciones públicas. Éste enfoque retoma el principio económico sobre la escasez de los recursos pero no entra al debate sobre los límites, alcances y el tipo de Estado necesario (Arellano Ríos, 2010).

Las Políticas Públicas.

Éste enfoque teórico de políticas públicas parte del análisis que lleve a comprender que se entiende por “lo público”,¹¹⁵ toda vez que las políticas públicas se ocupan de aquellos asuntos considerados como públicos. Por lo que la esfera de lo público demanda una forma distinta de análisis de la que se emplea en el ámbito de lo privado o empresarial. Inicialmente y durante los primeros años posteriores a la segunda guerra mundial en el contexto del nacimiento del *Welfare state*, los trabajos del “nuevo liberalismo” de Dewey y Keynes promovían la formulación de políticas bajo el principio que ubicaba al Estado como administrador de lo público y de sus problemas, a fin de ocuparse de aquellas situaciones de la vida social y económica que el mercado no era capaz de resolver,¹¹⁶ para lo cual se fomentaba la relación entre diversos campos de estudio –ciencias políticas, economía, psicología, administración de empresas, ciencias naturales- con aplicación a los asuntos públicos. A partir de los trabajos de los trabajos de Harold Lasswell (1951 y 1971) se propone un enfoque más unificado para el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas: *“Las ciencias forman parte de la ciencia de las políticas públicas cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de políticas públicas.”*¹¹⁷ Fortaleciéndose el análisis de los problemas públicos así como las soluciones factibles a esos problemas con la intervención e interacción de disciplinas científicas y experimentales, con una diversidad de metodologías para encontrar respuestas. Asimismo, los estudios de Lasswell aportaron dos dimensiones de estudio en el análisis de políticas públicas: el conocimiento en el proceso y, el conocimiento del proceso.

Los estudios de Herbert Simon sobre la conducta humana en la toma de decisiones que dan origen al principio de “*racionalidad limitada*” del actor, contribuyen al enfoque de políticas públicas dado que analizan la toma de decisiones del hacedor de políticas públicas en una secuencia de etapas racional: inteligencia-diseño-decisión, determinante para el análisis de políticas públicas. Con un enfoque contrario al anterior pero dentro del estudio del proceso de elaboración de políticas públicas se ubica la aportación de Charles Lindblom, quién afirma que *“Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe*

¹¹⁵ “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.” PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007 p. 37.

¹¹⁶ Idem, p. 40.

¹¹⁷ LASSWELL Harold, citado en PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007 p. 52.

*entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros.”*¹¹⁸ Lo que implica conocer el papel que juegan los sistemas electorales, los políticos, los legisladores, los jueces, los partidos políticos, las burocracias, los líderes empresariales, los grupos de interés, las desigualdades políticas, todos son aspectos que estructuran y distorsionan el proceso de políticas públicas pues *“Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos.”*¹¹⁹ Así todo gobierno y política se puede concebir como un proceso de elaboración de políticas públicas, donde la elaboración no es un aspecto de la política, por lo que para entender la elaboración de políticas públicas afirma Lindblom, hay que entender toda la vida y actividad política. Es así que el enfoque de políticas públicas asume el espacio público como un espacio donde confluyen actores gubernamentales y no gubernamentales, como un enfoque de pluralidad de la acción pública (Cabrero, 2005). De allí, la pluralidad de enfoques teóricos y de métodos de investigación que se aplican en el proceso de formulación de políticas públicas por ello la necesidad de vincular diversas disciplinas. Asimismo, el proceso de políticas públicas debe proporcionar resultados y recomendaciones que efectivamente se puedan realizar *“capaces de reunir, en una sola decisión o en una secuencia articulada de procesos, diversas articulaciones teóricas.”*¹²⁰

Si bien, como se puede apreciar no hay consenso entre los autores en la definición de las etapas de las políticas públicas, hay coincidencia en cuando menos cuatro: definición del problema, la formulación de la política, la implementación y su evaluación. Así pues el inicio de una política pública se da con el reconocimiento de un problema¹²¹ que requiera la intervención del Estado por lo que el análisis de políticas públicas parte de la comprensión de los problemas públicos y la decisión de afrontarlos, de tal forma que se va configurando una agenda de políticas como un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública, que más adelante se desarrolla.

En la definición del problema (que es parte del problema) se desarrolla también la forma de intervenir para darle solución, el análisis de las causas y la utilización de los instrumentos metodológicos determinan las etapas del *Proceso de Políticas*, de manera que no importa el número de etapas (diseño-implementación-evaluación), lo realmente importante y fundamental para el producto que se quiere, es la aplicación de teorías, métodos e instrumentos metodológicos que puedan contribuir al proceso para formular “productos” que contengan recomendaciones válidas y factibles, que realmente puedan resolver problemas públicos.

118 LINDBLOM Charles E. *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Coedición: Miguel Ángel Porrúa, México. Instituto Nacional de Administración Pública, España. México, 1991, p 11.

119 Idem, p 13.

120 MERINO Mauricio, CEJUDO M. Guillermo, *Problemas, decisiones y soluciones*. Enfoques de política pública, CIDE, México, 2010, p 12.

121 PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007 p. 129.

*“Las políticas públicas son, al mismo tiempo, decisiones racionales, elección de valores, estrategias discursivas, entramados legales, productos institucionales, razones políticas y un largo etcétera.”*¹²²

La fase correspondiente a la formulación y diseño de políticas se construye entre un debate de argumentos racionales y técnicos de funcionarios especialistas en las materias y, las presiones de los diversos grupos de la sociedad en razón de sus intereses y preferencias. La fase de implementación de políticas públicas de igual forma se realiza en medio de resistencias, negociaciones y conflictos, no pocas veces se generan ajustes de manera que puedan avanzar, el dialogo y la construcción de acuerdos entre los diversos actores de la acción pública son indispensables en esta fase y, por último la evaluación cuya fase se dirige a *“examinar el desempeño práctico de las políticas al comparar los resultados con los objetivos y al evaluar el impacto que las políticas pueden haber tenido en determinados problemas.”*¹²³ Esta etapa no esta exenta de problemas entre los diversos actores de la acción pública toda vez que implica la forma de evaluar, auditar, valorar y controlar las políticas públicas y a las personas responsables de su implementación (Parsons, 07).

En cuanto a la *agenda de políticas públicas* John Kingdon en su obra *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984) definió la Agenda de Políticas Públicas como *“una lista de problemas o temas que las autoridades y personas fuera del gobierno, pero vinculadas a este, prestan atención seria en un momento determinado.”*¹²⁴ El proceso para la formación de la agenda puede entenderse, según Kingdon, como si estuviese compuesto por tres corrientes completamente distintas y separadas: la corriente de los problemas, la corriente de las políticas y la corriente de la política.¹²⁵ La primera se conforma por aquellos problemas en los que se enfoca la atención de los hacedores de políticas gubernamentales, para acercar los problemas a su atención Kingdon expone tres mecanismos: los *Indicadores* como medidas usadas para evaluar la escala y el cambio en los problemas; los *Eventos* que sirven para concretar la atención en los problemas y, la *Retroalimentación* como ejercicio que aporta información sobre el desempeño e indica el grado de cumplimiento de metas y los resultados o consecuencias que se pueden esperar por los resultados o la falta de los mismos.

En cuanto a la *corriente de las políticas*, Kingdon utiliza la metáfora de la sopa primavera para describirla, *“Las ideas están flotando y se confrontan entre sí y se combinan. La sopa cambia en un proceso de selección natural, supervivencia, desaparición y recombinación. En esta sopa algunas ideas flotan hasta la*

¹²² MERINO Mauricio, CEJUDO M. Guillermo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, CIDE, México, 2010, p 23.

¹²³ PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007 p. 90.

¹²⁴ http://elkursor.com/wp-content/uploads/2009/07/Políticas_Publicas.pdf.

¹²⁵ KINGDON, John. *Alternatives and Public Policies* (1984). En PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007, pp. 222, 223.

superficie de la agenda y otras se quedan en el fondo."¹²⁶ En esta corriente nadan los *empresarios de las políticas públicas* tratando de incidir invirtiendo recursos para obtener algo a cambio al determinarse las políticas. Y por último *la corriente de la política*, esta al igual que las anteriores opera por separado y sirve para ubicar el punto en que se encuentra la agenda, ésta se conforma de cuatro elementos: *Animo Nacional* (opinión pública, clima de opinión), *Fuerzas políticas organizadas* (partidos, política legislativa, grupos de presión), *Gobierno* (cambios en el personal, la jurisdicción) y *Construcción de Consensos* (negociación, adhesiones e intercambios). Es importante señalar que los problemas no forman parte de una agenda gubernamental en tanto no lo sean para la opinión pública, donde el papel de los medios de comunicación masiva es determinante pues influyen en el establecimiento de la agenda pública.

Cuando las tres corrientes (los problemas, las políticas y la política) confluyen en una sola, esto es se reconoce un problema, se desarrolla y se dispone una solución, es cuando se presentan las mayores probabilidades para que las demandas se transformen en prioridades de la agenda de decisiones y así alcanzar la atención seria de las autoridades públicas.

La construcción de la agenda es un proceso que parte de la creación de los temas (diversos medios para la fabricación Cobb y Elder, 1972), así como de detonadores internos (catástrofes, acontecimientos humanos inesperados, cambio tecnológico, etcétera) y externos (patrones de alineación mundial, actos bélicos), la expansión de los temas desde los diversos actores hasta ocupar un lugar en la opinión pública.

Cobb y Elder afirman que hay dos tipos de agendas: la sistémica y la institucional. La agenda sistémica o pública se integra por *"todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones."* En tanto que la agenda institucional se refiere a *"la serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones."*¹²⁷ La agenda institucional se puede dividir en dos, la agenda gubernamental propiamente dicha cuya lista de temas que están recibiendo atención en un determinado momento por parte del gobierno y, más explícitamente la agenda de decisión constituida para la toma de decisiones. Así el eje de toda agenda lo constituyen los asuntos que generan conflicto, toda vez que a través del conflicto el gobierno funciona y logra el equilibrio entre los grupos.

La perspectiva de políticas públicas permite asumir el espacio público local como un espacio donde confluyen e interactúan diversos actores gubernamentales (municipio, estado y la federación) y no gubernamentales (comerciantes, empresarios, grupos de presión, ongs) en la construcción de la agenda de políticas cuyo proceso de conformación es muy complejo, como se pudo apreciar,

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem, p. 158.

para dar entrada a demandas locales (problemas públicos) que se consideran prioritarios para ser atendidos seriamente por el gobierno y los diversos actores e instituciones que conducen la acción pública local. Así, en el ámbito local la agenda de políticas públicas se caracteriza por lo siguientes elementos:

- “i) La construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal;*
- ii) La conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil;*
- iii) Las etapas del proceso de política pública tienden a compactarse en el tiempo y en el espacio institucional y social.”* ¹²⁸

La sistematización de los programas y proyectos presentados en el *Premio CIDE* entre los años 2001 al 2003 (Ver Cuadro 2) permiten una aproximación a las tendencias de la Agenda de Políticas Públicas municipales¹²⁹ implementadas por los gobiernos locales dentro del contexto próximo a la reforma municipal de 1999 y dentro del periodo de las administraciones municipales objeto de estudio de la presente investigación.

Cuadro 2. Tendencias identificadas en el papel que juega la Agenda de Políticas Públicas Municipales.

Tendencias de la agenda municipal	El municipio como un simple animador de la acción pública local	El municipio como actor complementario de la agenda regional y nacional	El municipio como articulador estratégico y central de la agenda
Políticas de participación ciudadana	X	XX	XXX
Políticas de desarrollo económico	XXX	XX	X
Políticas de planeación y desarrollo urbano	X	XXX	XX
Políticas de protección ambiental	X	XXX	XX
Políticas de modernización administrativa	X	XX	XXX
Políticas de servicios públicos locales	X	XX	XXX
Políticas de bienestar social	X	XXX	XX
Política educativa	XXX	XX	X
Política de salud	XX	XXX	X
Políticas de seguridad social	X	XXX	XX

FUENTE. PREMIO CIDE. 2001-2003.
 XXX Tendencia dominante,
 XX Tendencia de frecuencia media,
 X Tendencia poco frecuente.

En las tendencias de las políticas aparecen temas que hasta hace algunos años era imposible que un ayuntamiento los implementará no sólo por lo acotado de las atribuciones sino por las limitaciones presupuestales y la debilidad en el desarrollo institucional de los municipios.

¹²⁸ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Políticas Públicas Municipales, Una agenda en construcción*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2007, p. 26.

¹²⁹ Idem, p. 43.

La Gerencia Pública.

El origen de la *gestión pública* como enfoque disciplinario *Gerencia Pública* se da en el contexto norteamericano a finales de los años setentas y principios de los ochentas en el seno de dos escuelas que se discutían la capacitación al sector público. Las *escuelas de las políticas públicas* se presentaban como una alternativa a la “vieja” escuela de la administración pública con una orientación en la economía, utilizando el análisis cuantitativo formal, el cambio, las políticas y la política. Por la otra parte, *las escuelas comerciales* a diferencia de las primeras retomaban elementos de la administración pública, su enfoque conceptual se ubicaba en las disciplinas comerciales con una perspectiva que concebía a las organizaciones públicas y privadas en condiciones similares, ambas privada y pública coincidían en aspectos centrales por lo que sus principios conceptuales eran utilizados en problemas comunes sin dejar de hacer una separación pero si ofreciendo instrumentos metodológicos adaptados para ambas, éstas escuelas se enfocaban en los procesos, en la gestión estratégica e interorganizacional. En este contexto y ante la escasa demanda del sector público por la capacitación en el diseño de políticas públicas y la creciente exigencia de elementos formativos e instrumentos que ayudarán al sector público en su gestión para hacer funcionar al gobierno “*Las escuelas de políticas necesitaban algo a fin a la administración pública, pero que no se identificará con este campo “anticuado” y orientado hacia capacidades especiales. Como solución, se inventó la gestión pública, el profesorado de las escuelas de políticas empezó a emplear el término gestión pública y a reflexionar sobre los programas escolares de gestión pública.*”¹³⁰ Por ello, la construcción conceptual ha sido propia de una respuesta a un problema o demanda más que a una idea o una oportunidad, de allí su fortaleza en lo intuitivo, empírico y descriptivo y, en contrario su no muy abundante investigación teórica.

La enseñanza de la gestión pública en *las escuelas de políticas* se orientaba en la función de los administradores de alto nivel y en los aspectos políticos de la gestión, su producción académica no era precisamente teórica y cuantitativa más bien estaba orientada a la práctica y por ello utilizaba los *estudios de casos* como principal instrumento didáctico, en tanto que el aporte conceptual de *las escuelas comerciales* giraba en torno a las disciplinas comerciales, ambas escuelas tienen aportes comunes (Ver Cuadro 3).¹³¹

El enfoque conceptual de la *Gerencia Pública* se desarrolla como una opción eficaz de ayuda para el ámbito profesional de los administradores públicos y sus equipos en su compleja tarea de hacer funcionar bien al gobierno. Entre los fundamentos teóricos centrales de la *Gerencia Pública* se encuentran los siguientes conceptos: *Dependencia*, que concibe a los administradores públicos a la vez como los jefes y los agentes, ambas condiciones se enfrentan a la

¹³⁰ BOZEMAN Barry, *La Gestión Pública su situación actual*. FCE, México 2000, p. 38.

¹³¹ Idem, p. 41.

información asimétrica, conflictos de intereses y al temor a correr riesgos, así como los problemas que implican el mantenimiento de relaciones entre jefes y agentes. *Mercados, jerarquías y clanes*, conceptualización que ayuda a comprender que los administradores hacen elecciones muy similares a la de los mercados en la implementación de las políticas bajo comprensiones jerárquicas y relaciones sociales complejas. *Racionalidad limitada*, los administradores se enfrentan a los límites del conocimiento en la toma de decisiones. *Discreción ejecutiva y abasto burocrático*, lo que implica la existencia de teorías que delimitan en ámbito de la discreción y los límites a la función ejecutiva. *La lógica de la acción colectiva y la teoría del juego*, los administradores pueden echar mano de métodos para asegurar la cooperación al interior de la organización ante la ausencia de incentivos. Asimismo, los administradores pueden tomar de la gestión pública herramientas conceptuales como: El reencuadre, las redes, el tipo psicológico, el cesto de basura, así como su capacidad para diseñar instrumentos a partir de modelos de administración de operaciones, lo que incentiva la práctica instintiva.

Cuadro 3. Los aporte de las Escuelas de la Gerencia Pública.

Escuelas de la Gerencia Pública.	Sus fortalezas	Ambas escuelas tienen aportes comunes:
<i>Las Escuelas de Políticas</i>	Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública; Aprendizaje basado en las experiencias de los participantes; Preocupación por destilar lecciones y transmitirlos de una manera fácil de comprender y, Promoción del dialogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.	La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (un enfoque interorganizacional de la gestión externa); Respeto a la función de la política en la administración;
<i>Las Escuelas Comerciales</i>	Mayor orientación hacia la investigación y la teoría; Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas; Incorporación de comparaciones cada vez mayor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada; Orientación hacia la gestión estratégica; Preocupación por las cuestiones del proceso, y Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.	Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa, y Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.

Fuente: Elaborado a partir de BOZEMAN

Desde la perspectiva latinoamericana la *Gerencia Pública* surgió como una propuesta teórica en el estudio y solución de los problemas burocráticos del Estado a inicios de los años noventa en el contexto del Estado neoliberal y enmarcado entre otros elementos: por procesos de modernización económica; por

la insuficiente conceptualización que ubicaba la acción gubernamental como resultado de un proceso burocrático coherente, uniforme y monolítico y, por la creciente necesidad de incorporar agentes no gubernamentales en las decisiones públicas.

“La crisis de eficiencia en agencias gubernamentales que pone en duda la sobrevivencia de las mismas; la crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan los impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía.” ¹³²

Para enfrentar estas crisis la Nueva Gerencia Pública propone un modelo posburocrático dotado de herramientas para conceptualizar la acción gubernamental y generar alternativas ante la complejidad de los problemas. *“La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo, y de esa forma potenciar la claridad de rumbo, es decir, direccionar los problemas y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se encuentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores.”* ¹³³ Toda vez que a la natural complejidad de las organizaciones públicas se advierte una adicional resistencia al cambio, a la modernización que permita proporcionar de forma eficiente servicios y productos al ciudadano que concibe como un cliente, donde el grado de ineficiencia en los procesos y de ausencia de efectividad en sus acciones son producto de la falta de comunicación y de transmisión de la información entre las instancias de las organizaciones, pues se conducen con grandes niveles de informalidad y discrecionalidad de manera tal que les permiten mantener sus intereses particulares, financiamiento, sus lealtades y alianzas políticas por encima de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos que prestan a la ciudadanía. Así las organizaciones públicas en México son proclives al patrimonialismo de tal forma que se conducen bajo roles de poder que afectan la acción pública y desde luego al desempeño gubernamental.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD compuesto por autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros, aprobó en 1998 la Reforma Gerencial que buscó aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social, proponiendo una Nueva Gestión Pública para reconstruir al Estado y recuperar su capacidad de gestión, cuyas principales características de este modelo administrativo son las siguientes:

¹³² CABRERO MENDOZA Enrique, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE-Miguel ángel Porrúa, México 1999, p 20.

¹³³ Idem, p 22.

- a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial.*
- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.*
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial.*
- d) Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas.*
- e) Garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.*
- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. Cuatro tipos de control: Control de resultados; Control contable de costos; Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados y, Control social.*
- g) Descentralización de las unidades administrativas autónomas para aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.*
- h) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Como fundamento de la democratización del Poder Público contenido en el modelo gerencial.*
- i) Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.”¹³⁴*

En este orden de ideas se desarrollan herramientas y se adoptan modelos gerenciales de la administración de empresas para transportar al sector público, enfocados al análisis organizacional, el rediseño de la función pública y, desde luego a la *Profesionalización del Servicio Público* tendiente a transformar las relaciones laborales horizontales para hacerlas más flexibles y menos jerárquicas, proveyendo de modelos operativos que contribuyan a la solución de problemas sociales a partir de las reformas administrativas.

“cualquier estrategia de fortalecimiento de un gobierno municipal debe ser capaz de integrar ambos aspectos: mejores métodos de gestión -más racionales, técnica y administrativamente- y mejores mecanismos de interlocución entre gobierno y ciudadanos –creadores de espacios institucionales más eficaces y confiables.-”¹³⁵

El énfasis en el diseño de modelos *a priori* como es el caso de las *Tecnologías Administrativas* deja de lado la construcción de modelos a partir de la evidencia

¹³⁴ Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD aprobado el día 14 de octubre de 1998.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

¹³⁵ CABRERO MENDOZA Enrique, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE-Miguel ángel Porrúa, México 1999, p 8.

empírica, desde la sistematización del comportamiento organizacional a partir del atraso, o bien de las buenas acciones de gobierno en condiciones extremas como las limitaciones institucionales de los gobiernos municipales. La Gerencia Pública no ha resuelto los problemas de inequidad social, no obstante a ello, si considera al gerente público como un actor del desarrollo.¹³⁶ Si bien, la teoría de la gestión pública hace de su diversidad de instrumentos conceptuales su fortaleza, en sentido estricto no existe una teoría de la gestión pública (Bozeman, 93), toda vez que si bien su carácter funcionalista le permite atraer teorías encontradas en la economía, las ciencias políticas, la sociología, la antropología; para abordar los problemas de las organizaciones públicas, obteniendo resultados efectivos en la mejora del gobierno y su administración; la ausencia del análisis profundo en una intervención pública o resolución de problemas en la administración, en un contexto cotidiano de “urgencias” y crisis políticas por el mal desempeño, es su principal desafío.

1.3.2. Buen gobierno, gobernabilidad y el nuevo Institucionalismo, su aporte para el análisis de los gobiernos locales.

Buen gobierno.

Los desafíos para hacer democráticas la toma de decisiones públicas, impulsar el desarrollo económico local que genere empleos, disminuya la pobreza y la marginalidad encuentran en el municipio el primer espacio de exigencia, toda vez que los vecinos viven el impacto de las decisiones del ayuntamiento por lo que cada día los habitantes demandan mayor eficiencia y efectividad, más transparencia, honestidad y democratización del poder público por lo que la construcción de la capacidad de gobernar es una condición esencial para que los municipios se constituyan como gobiernos locales y enfrenten los desafíos de su municipalidad con mejores resultados.

La exigencia para que los ayuntamientos se transformen en verdaderos gobiernos locales sólo se puede constatar a partir de evaluar su acción pública -incluida su maquinaria gubernamental- que de como resultado en que ésta es producto de un modelo de gestión fundado en los principios de *buen gobierno* donde la eficiencia no pueda estar separada de la efectividad pues la optimización de los recursos públicos no tiene razón de ser sin ofrecer buenos servicios públicos o sin resolver los problemas sociales que afectan la municipalidad. Asimismo, la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo deben ser transparentes, estar medido y evaluado bajo criterios democráticos, donde cada día más se fomente la participación ciudadana en la construcción de las acciones públicas como forma cotidiana de tomar decisiones en el ayuntamiento.

¹³⁶ ARELLANO RIOS Alberto, *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco*. El Colegio de Jalisco, México 2010, pp. 45-46.

La Dra. Alicia Ziccardi integra elementos de la nueva gerencia pública así como de las políticas públicas para conformar un modelo de análisis que proporcione instrumentos conceptuales y metodologías que permitan mejorar el desempeño de los municipios para afirmar que *“un buen gobierno local es aquel que posee disposición para promover el bienestar general a través de: a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local; c) atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas, y d) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.”*¹³⁷ Asimismo, es una ruta para el estudio de la acción pública municipal que arroje elementos que permitan evaluar si los municipios se van transformando en verdaderos *gobiernos locales*, a partir de indicadores de gestión que se retoman para integrar las variables e indicadores en el análisis de casos que se desarrolla en esta investigación.

Gobernabilidad.

La gobernabilidad es la disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado.¹³⁸ Desde ésta perspectiva teórica la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la eficacia de los programas y proyectos municipales así como la responsabilidad con políticas claras de honestidad y transparencia en el manejo de los recursos y en la producción de los bienes públicos abonan determinadamente en la construcción de la gobernabilidad. Así la gobernabilidad como una característica del *buen gobierno* ésta se sustenta en la legitimidad y el conceso dado que es *“la capacidad de las autoridades para dirigir la sociedad y procesar las demandas de los gobernados.”*¹³⁹ Asimismo, un *buen gobierno local* esta íntimamente vinculado a la *capacidad de gobernar*, pues a mayor capacidad en la gestión municipal en la construcción de acuerdos con los distintos actores locales, en el funcionamiento de la maquinaria gubernamental, en la toma de decisiones con los ciudadanos en una palabra en la construcción y eficacia de la acción pública, habrá mayor *capacidad de gobernar*.

¹³⁷ ZICCARDI Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 33.

¹³⁸ Esto es así cuando ese marco refleja los valores y las reglas que la sociedad ha preferido, han sido recogidas por sus líderes y representantes -a través del proceso político- y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales. Presupone que las autoridades públicas están siendo capaces de ejercer la acción sobre los ciudadanos respetando los criterios y principios resultantes de las vivencias y el aprendizaje colectivo -decodificándolos en normas y políticas validadas por la mayoría- y orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundamentadas en su consentimiento. Igualmente, presupone la percepción social de una acción efectiva del gobierno en la administración y distribución social de los recursos y beneficios públicos y en la resolución de problemas que afectan a la comunidad. ARBÓS, X. y GINER, S. La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XXI de España Editorial, S.A, 1993, en BRITO Morelba, Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos, en pagina electrónica: http://www.iigov.org/revista/?p=12_10 [Consulta: 2 feb. 2004, 18:20 hrs].

¹³⁹ RAMÍREZ SÁIZ Juan-Manuel, *¿Cómo gobiernan Guadalajara?, Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-UDEG-UNAM, México 1998, p. 14.

La eficacia gubernamental es la esencia de la gobernabilidad¹⁴⁰ por lo que a mejor desempeño de la gestión municipal se consolida la gobernabilidad local, “*..todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.*”¹⁴¹ La gobernabilidad para los gobiernos locales necesariamente implica establecer relaciones de confianza con su comunidad. “*No basta con que el sistema político sea legítimo para que su administración sea legítima; ésta puede experimentar pérdidas de legitimidad que de mantenerse de forma prolongada y acusada, pondrían en cuestión la legitimidad del sistema político.*”¹⁴² Por lo que si bien la administración puede contar con una legitimidad de origen requerirá de la legitimidad por desempeño que le atribuye la comunidad en razón de la satisfacción de sus demandas, pues a partir de conocer el grado de legitimidad de un gobierno y su capacidad para obtener consensos se puede advertir el estado que guarda la gobernabilidad. En este orden de ideas la gobernabilidad es la capacidad de gobernar de los gobiernos.

Cuando en gobierno municipal además de lograr buenos resultados en la atención de las demandas y satisfacción de las necesidades, sus habitantes aceptan en general las decisiones de sus munícipes pues en la toma de decisiones y la conducción social el ayuntamiento adopta de forma permanente *mecanismos democráticos de participación* se construye la *gobernabilidad democrática*, que se puede definir como un conjunto de capacidades institucionales democráticas para conducir efectivamente los procesos sociales, es decir la capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política.¹⁴³ Asimismo es la posibilidad de que la sociedad participe en la *acción pública local*, lo que constituye un aumento de la *capacidad de gobernar* para el ayuntamiento a diferencia de la manera de gobernar que es la *gobernanza*.

Conforme a la Agenda de Gobernabilidad para América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se concibe a la gobernabilidad local como:

“La capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.” ¹⁴⁴

¹⁴⁰ MEYER Lorenzo, *El sistema político y la gobernabilidad mexicana*. En SCHMIDT Samuel, *La Capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar, México, 1997, p. 75.

¹⁴¹ ZICARDI Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 21.

¹⁴² BAÑON Rafael, y CARRILLO Ernesto. *La legitimidad en la administración pública*, en R. Bañon y E. Carrillo (eds.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1997; p. 74.

¹⁴³ LECHNER Norbert, en ZICARDI Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 22.

¹⁴⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Agenda de Gobernabilidad para América Latina*. En TRABA Luis Antonio, *Desarrollo, gobernabilidad y gestión local*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina 2011, pp. 8-9.

Este enfoque va más allá del gobierno, implica al sistema social donde interactúan y se desarrollan los actores locales e instituciones quienes poseen la capacidad en sentido positivo de enfrentar las amenazas y los desafíos así como de aprovechar oportunidades y ventajas comparativas dentro de un marco institucional que permite la construcción de los acuerdos para satisfacer las necesidades de sus miembros. Así el sistema social se sigue reproduciendo en la medida en que fortalece su capacidad para tomar decisiones desde un presupuesto positivo. En este contexto la acción pública del gobierno local contribuye a la construcción colectiva de una visión de desarrollo local, favorece el desarrollo humano local y sustentable.

El nuevo institucionalismo.

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que permite estudiar los procesos a través de los cuales las instituciones se desarrollan, de como éstas interactúan con el medio ambiente y de como estas relaciones influyen en la conducta de los miembros que integran la institución. Asimismo, identifica que de las relaciones entre las instituciones y el medio ambiente se origina el cambio institucional. Douglass C. North (1995) establece que *“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.”*¹⁴⁵ Por lo que las instituciones son las reglas que explican en gran parte el funcionamiento de los mercados así como el desempeño de los gobiernos y, de como se desarrollan los mercados junto con las organizaciones.

El pensamiento homogéneo no es una característica del nuevo institucionalismo pues se han desarrollado además del enfoque económico, corrientes diversas como la histórica, la sociológica y la correspondiente a la ciencia política. Asimismo, se han estructurado clasificaciones teóricas en razón de los mecanismos mediante los cuales las instituciones influyen en el comportamiento de los miembros: regulatorio, normativo y cognitivo.¹⁴⁶ Así dentro de la corriente teórica correspondiente en la ciencia política se ubica un enfoque específico para el estudio de las instituciones administrativas del Estado que analizan los procesos de reforma institucional.

*“Una reforma institucional se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la columna de una organización (March y Olsen).”*¹⁴⁷

El enfoque del nuevo institucionalismo explica la *estabilidad institucional* como resultado de la existencia de una *cultura organizacional* que a todos los miembros de la organización les permite ubicar sus lugares, entender su trabajo y

¹⁴⁵ NORTH Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E. 1995, p. 13.

¹⁴⁶ VERGARA Rodolfo. *Organización e Instituciones*, Siglo XXI Editores México, 2010, p. 95.

¹⁴⁷ Idem, p. 105.

comunicarse entre ellos, de tal forma que se cohesiona la organización. Así como de la *obediencia* de los individuos a las normas de la organización (March y Olsen). Toda vez que a partir de los conocimientos y prácticas se constituyen las normas de la institución y éstas tienen su origen en los procesos que se inician a partir de las rutinas que se establecen para administrar la atención organizacional, con el tiempo las rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que conforman la “*Cultura de la institución*.” Así, la estabilidad de una institución es producto del conjunto de conocimientos y prácticas que se transforman en las normas de la institución.

En ese orden de ideas, el cambio institucional sólo puede darse en forma incremental y en plazos largos, pues si bien existe una tensión permanente entre el medio ambiente y las instituciones, las transformaciones en el medio ambiente son más rápidas en comparación a las rutinas organizacionales de las instituciones.

El marco conceptual que proporciona el *nuevo institucionalismo* a la presente investigación tiene dos enfoques: en principio se convirtiéndole en una herramienta conceptual para el análisis de la relación entre la reforma municipal y el funcionamiento de las organizaciones burocráticas y sus miembros al interior del ayuntamiento y su administración municipal y, en un segundo término, la reforma municipal y el desempeño de los municipios como verdaderos gobiernos locales dentro del *marco institucional vigente* en su municipalidad.

El estudio de la organización municipal sus instituciones (reglas), estructura de incentivos y la fijación de funciones (inclusive las expectativas públicas y los marcos éticos) son facetas importantes de la acción administrativa (Bozeman: 1993), que no puede ser desdeñadas cuando se trata de estudiar a los municipios pues como instituciones políticas se organizan en un conjunto de rutinas interconectadas y reglas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones;¹⁴⁸ son susceptibles de transformaciones graduales en su marco institucional, de allí la importancia de éste enfoque teórico para el estudio de los ayuntamientos en su transito a constituirse en gobiernos locales.

Para el análisis de la construcción de los gobiernos locales deberá tomarse en cuenta la institucionalización de las políticas públicas y acciones emprendidas por los municipios en torno a lograr acuerdos para modificar o transformar el marco institucional vigente que regulan las relaciones sociales en la municipalidad. Este marco se conforma por *reglas formales externas* emanadas de las leyes y de las reglas formales instituidas a través de las políticas, adicionándose se integra por otras reglas universales como los derechos humanos, la protección ambiental, el mercado, etc. Asimismo existen *reglas informales externas* que son transferidas por los actores de distintas organizaciones que operan en la localidad. En esta tesitura el marco institucional vigente se integra con reglas internas formales e

¹⁴⁸ PETER Guy, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, Ed. Gedisa España 2003, p 50.

informales, las primeras son las construidas e impulsadas entre otras instituciones por los gobiernos municipales y las informales son las derivadas de convenciones locales construidos por las organizaciones y la sociedad. En el contexto del marco institucional municipal los actores municipales se coordinan para hacer uso, apropiación y distribución de los recursos municipales (Sánchez Bernal 02).

La perspectiva neoinstitucional dentro de la presente investigación deberá proporcionar elementos para comprender la existencia de procesos que detonen los cambios institucionales promovidos desde los gobiernos municipales. A nivel local el cambio institucional se define como *“la transformación gradual del marco institucional vigente en un municipio, la cual ocurre de manera incremental y marginal a partir de acciones e iniciativas de los actores locales, quienes en consecuencia se coordinan de distintas maneras en los ámbitos económico, político y social, dando lugar a un determinado desempeño económico municipal.”*¹⁴⁹ Así el cambio de marco institucional también es el resultado de la creación o modificación de reglas formales e informales originadas por los órdenes de gobierno federal y estatal, empresas y organizaciones nacionales o internacionales que operan en el ámbito local y nacional sobre los actores municipales.

*“Los grupos en el poder no tienen incentivos para compartir ese poder, ello de alguna manera es natural, pero es un problema muy serio cuando los grupos de interés con una visión estrecha dominan el Estado, entonces éste no diseñará instituciones incluyentes y políticas que promuevan los intereses de los grupos. Las naturales diferencias entre los grupos de interés no se pueden eliminar, y menos por un mero acto de voluntad o deseo del presidente, o de todo el gobierno, lo verdaderamente crucial es contar con un marco institucional que fije las reglas para negociar racionalmente el conflicto de intereses en una dirección que permita compartir costos y beneficios de las reformas.”*¹⁵⁰

La capacidad de la sociedad para aceptar el cambio y la modificación de reglas locales no depende sólo de los gobiernos locales, las sociedades pueden ser proclives o no al cambio de reglas, la disposición de los distintos actores de la municipalidad por modificar sus prácticas en la esfera económica, política y social, requieren de incentivos que les generen beneficios para realizar las modificaciones en las reglas locales del juego.

La *capacidad de gobernar* es una característica de un gobierno municipal que tiene la visión del desarrollo humano local y sustentable, que como actor gubernamental puede crear las condiciones para enfrentar los desafíos e impulsar procesos locales de desarrollo. Cuando en un ayuntamiento se carece de una *visión* que le permita asumir su rol estratégico como actor en el desarrollo local, que no tiene la capacidad para tejer acuerdos con los demás actores locales para

¹⁴⁹ SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Experiencias municipales de cambio institucional*, Universidad de Guadalajara, México 2002, p 13.

¹⁵⁰ AYALA ESPINO José, *Un nuevo arreglo institucional para el desarrollo económico*. En CALVA José Luis, *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, Tomo I, UNAM, Casa JUAN PABLOS, México 2002, p. 324.

estructurar nuevas instituciones (reglas locales del juego) en el *Marco Institucional vigente* que se traduzcan en mejoras a la calidad de vida de los habitantes, en el desempeño de la economía local, en la disminución de la marginación, etcétera, constituye un serio cuestionamiento al diseño institucional del municipio tras la reforma municipal de 1999 que le constituye como un nuevo orden de gobierno.

En este contexto el *Cambio Institucional* es “el enfoque teórico más completo para explicar la importancia de las instituciones en el comportamiento del gobierno local y la influencia de éstas en el desarrollo.”¹⁵¹ Así éste instrumento teórico aporta elementos para el análisis estratégico del gobierno municipal en vías de diseñar políticas públicas cuyo impacto modifique las condiciones de vida de sus habitantes. Como afirma el Dr. Antonio Sánchez éste enfoque permite ubicar al gobierno local como un actor relevante (no es el único) en el contexto de transformación local, pues en la medida que el municipio incrementa su *capacidad de gobernar* impulsará el desarrollo en su municipalidad (territorio). De igual forma éste enfoque permite entender los orígenes o fuentes de las transformaciones (globalización, mercados, tecnologías, población-migración, flujos de recursos públicos y privados) que impactan en lo municipal modificando el *Marco Institucional vigente* y, al gobierno municipal con visión le permite estudiar el entramado institucional local a efecto de formular la estrategia que impulse un desarrollo humano local y sustentable.

1.3.3. Dimensiones de la acción gubernamental.

Para concluir con el apartado teórico-conceptual de la presente investigación es que se estructura la presente propuesta que guiara el análisis de la gestión de los gobiernos municipales a partir de los enfoques teóricos sistematizados en las dimensiones *de la acción gubernamental*: organizacional, normativa e institucional y, desde la producción de bienes públicos a partir de la interacción de las tres dimensiones (Ver Cuadro 3).

El gobierno puede ser analizado desde su conformación *organizacional*,¹⁵² esta dimensión ubica al gobierno como un actor heterogéneo donde no hay una sola racionalidad ni mucho menos una cuestión de relación entre tomadores de decisiones y ejecutores con reglas definidas y respetadas, se advierte al gobierno como un conjunto de entes diferenciados y complejos en donde los procesos para la formulación del marco normativo, asignación de recursos y aplicación de las normas se vuelven complejos e inteligibles para un análisis pues el gobierno se conforma por organizaciones que interactúan en red, obedeciendo a su propios intereses emanados de la naturaleza de su organización, “*el gobierno es una red*

151 SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. Editores Plaza y Valdés, Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. I, Universidad de Guadalajara, México 2008, p 44.

152 “Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y se aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones.” ARELLANO David, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2000, p 6.

de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada."¹⁵³ Así también, las organizaciones poseen sus propias racionalidades y lógica de acción. Tan pronto como nacen a la vida jurídico-administrativa, las organizaciones adquieren su propia lógica, *"se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización."*¹⁵⁴ Los comportamientos varían en razón de los incentivos que se presentan a los miembros de la organización, lo que implica una gran diversidad de comportamientos que se unifica al momento en que entran en un espacio de incertidumbre o se pone en duda su existencia de la organización.

Asimismo, las demandas de una sociedad heterogénea con una pluralidad de actoras/es y con gran diversidad de intereses donde muchas de las veces los criterios de eficiencia y eficacia son altamente complicados de satisfacer pues las necesidades y demandas sociales requieren cada vez más de gobiernos con estructuras organizacionales diferenciadas y, obviamente complejas pero al mismo tiempo con grandes niveles de flexibilidad que les permita reajustarse para lograr mayor capacidad de gestión, de conocimientos y de profesionalización para responder al ciudadano del siglo XXI.

La dimensión *normativa* del gobierno municipal esta constituida por las acciones de política que se transforman en reglas formales conformando el marco normativo o sistema de normas en la municipalidad. El marco normativo en principio esta constituido por normas inherentes a las atribuciones del orden municipal como los servicios públicos, la función pública legalmente encomendada y, el respeto y la protección de los derechos humanos (normas primarias). Asimismo, contiene una serie de normas que se refieren a esas normas y a los órganos de creación (ayuntamiento-administración pública) y aplicación (administración pública municipal, jueces municipales, organizaciones vecinales, organismos auxiliares del ayuntamiento) (normas secundarias).¹⁵⁵

Dentro de las normas secundarias se establecen las *reglas de reconocimiento* que permiten determinar las normas que pertenecen al sistema; las *reglas de cambio* que infieren a los procedimientos y criterios para la creación y modificación dinámica del derecho municipal y, las *reglas de adjudicación* que establecen los órganos y procedimientos de aplicación dentro del ayuntamiento, la administración pública municipal y los organismos auxiliares del ayuntamiento, en vías de configurar un sistema, más que un simple conjunto de reglamentos o normas municipales.

Bajo éste enfoque el marco normativo municipal cobra sentido pues la normatividad además de tener entre otros objetivos la de regular los espacios públicos locales, los servicios y la función pública, las relaciones y procesos

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Idem, p 12.

¹⁵⁵ HUERTA OCHOA Carla, *Constitución, Transición y Ruptura*, En GONZALEZ María del Refugio, LOPEZ AYLLON Sergio, *Transiciones y Diseños Institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1999, pp. 50 y 51.

internos de gobierno, las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos, la administración y las agencias de gobierno, la gestión y ordenamiento del territorio, así como la participación ciudadana; se configura como un sistema, cuya estructura permite la interacción de sus normas, pero además provee el marco institucional en que se desarrolla la vida en la municipalidad. Así la visión de desarrollo humano local y sustentable no puede no contar con un sistema normativo que le de sustento institucional.

Por último la dimensión *institucional*, para abordar esta dimensión es necesario entender a las organizaciones públicas como el ayuntamiento y su administración municipal como actores públicos, que por un lado diseñan e implementan estrategias y, desde luego logran acuerdos mediante los cuales crean e instituyen reglas para la interacción humana (North) y, por otro lado, éstos actores públicos del gobierno local, pueden dejar pasar o no actuar con conocimiento o desconociendo de sus atribuciones; contribuyendo en la vigencia e institucionalización de dichas reglas para la interacción humana, formales como leyes y reglamentos, ó bien informales, mediante normas de conducta, códigos y acuerdos no escritos pero observados por todos, por lo que cada municipalidad tiene su marco institucional específico (Sánchez, 02) en razón de una serie de valores y premisas culturales propias, pero también existe un conjunto de reglas comunes a todos los gobiernos municipales, emanadas de las políticas implantadas por el Estado y por organismos internacionales, las cuales buscan regular las interacciones humanas locales (mercado, derechos de propiedad, descentralización, transparencia). Por lo tanto, el marco institucional local esta conformado por reglas formales e informales, originadas en la municipalidad o bien, provenientes de fuera. Con diferentes grados de intensidad y, desde luego, con la intervención o ausencia del gobierno local.

*“las costumbres, actitudes, tradiciones y conocimiento que la gente haga de la ley, de las que en la vida diaria siguen vigentes aunque hayan sido derogadas y de las relaciones entre las leyes escritas y las no escritas. Todo esto va creando leyes no escritas que la mayoría acata o sea, que también en este componente político cultural existen leyes no escritas, leyes que no están formalmente promulgadas pero que además de ser obedecidas por la mayoría, son formalmente reforzadas. En algunos casos son hasta más efectivas que las que se encuentran en blanco y negro en nuestros códigos.”*¹⁵⁶

Es entonces que la acción pública del gobierno municipal esta afectada por las reglas de interacción humana y los resultados de sus políticas o programas dependen en gran medida de los acuerdos y la modificación o transformación del marco institucional vigente. Una buena práctica municipal no trasciende la gestión de sus promotores si en la formulación de la política no se diseñó el mecanismo para su inserción gradual en el marco institucional vigente.

¹⁵⁶ FACIO MONTEJO Alda, *Cuando el Género suena cambios trae (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, USAID, Proyecto Regional para la Administración de Justicia. San José de Costa Rica 1992, p. 66.

La naturaleza de cada una de las tres dimensiones necesariamente las vincula entre sí (Ver Cuadro 4), incluso el grado de efectividad de una política pública está íntimamente relacionada a la construcción del problema público que pretende resolver y, que necesariamente la solución que se proponga dependerá de la vinculación e intersección entre las tres dimensiones.

Cuadro 4. Dimensiones de la acción gubernamental y su vinculación.

Dimensiones:	Características de cada dimensión:	Objetivos que buscan las dimensiones:	Cuando se vinculan las dimensiones logran los siguientes productos:
Organizacional	<p>El gobierno como Red de organizaciones.</p> <p>El gobierno integrado con organizaciones duales.</p> <p>El gobierno con estructuras organizacionales diferenciadas y complejas.</p>	<p>Conocer la interrelación entre las organizaciones.</p> <p>Comprender la lógica propia de las organizaciones.</p> <p>Analizar los diseños organizacionales a partir de las demandas de las sociedades modernas.</p>	<p>Crear instancias y procedimientos.</p> <p>Impulsar la modificación de conductas, espacios de control.</p> <p>Crear incentivos.</p> <p>Controlar los incentivos.</p> <p>Eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas.</p>
Normativa.	<p>Marco jurídico-constitucional.</p> <p>Ordenar los espacios públicos locales; las relaciones y procesos internos de gobierno; las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos y las agencias de gobierno; así como las relaciones sociales y, de las sociedad y su gobierno.</p>	<p>Fortalece estado de derecho.</p> <p>Establecer reglas del juego para los actores.</p> <p>Fortalecer la gobernabilidad.</p> <p>Gobierno responsabilidad.</p>	<p>Sustenta el marco institucional.</p> <p>Institucionalizan los buenos gobiernos.</p> <p>Aumenta la gobernabilidad democrática.</p> <p>Se fomenta la gobernanza.</p>
Institucional	<p>Las organizaciones crean reglas formales e informales para la interacción humana.</p> <p>Cada municipio tiene su marco institucional propio.</p> <p>Las reglas pueden originarse adentro o venir de fuera.</p> <p>Los actores optan por las reglas en razón de la fuerza y de los beneficios que le genere su aplicación.</p>	<p>Transformar o mantener el marco institucional vigente en el municipio.</p>	<p>Modificar valores y conductas.</p> <p>Cambio organizacional.</p> <p>Nuevos valores y cambio cultural.</p> <p>Consolidar las políticas municipales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como una aproximación a la vinculación e intersección entre las tres dimensiones esta el hecho que refiere al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno que crea las instancias municipales definiéndoles atribuciones, el Manual de Organización define procedimientos administrativos y el Reglamento Interior establece las condiciones generales de trabajo que implican la creación y control de incentivos de hacer o abstenerse de hacer para las funcionarias/os municipales. Así en principio los ordenamientos municipales implican la dimensión normativa otorgando atribuciones y determinando procesos pero recaen sobre la

administración pública que esta integrada por organizaciones burocráticas que tendrán incentivos para trabajar bajo una cultura institucional que reconocerá o sancionará y que además procura incentivos según las condiciones generales de trabajo que vienen acompañadas por un soporte presupuestal que implica salarios, prestaciones laborales, instrumentos de trabajo etc., que impactan en el desempeño del servidor público con reconocimiento público y mejora salarial, o bien con procedimientos administrativos de responsabilidades con sanción económica o, baja de la administración. Ésta aproximación de la vinculación entre las tres dimensiones se enfoca en el funcionamiento de la maquinaria gubernamental, es decir en un primer plano y como supuesto básico para dar paso a la acción pública, de lo que se trata en principio es que funcione la maquinaria gubernamental.

Asimismo, para lograr la efectividad de la acción pública local -políticas públicas, programas, proyectos, acciones de gobierno- ésta deberá contener elementos de las tres dimensiones cuya vinculación traerá consigo la solución al problema público y con ello, la estrategia de institucionalización que asegure su efectividad y permanencia. Así las políticas públicas son transversales a las dimensiones de la acción gubernamental.

Si bien la naturaleza y/o construcción de un problema público define el tipo de intervención del estado, en este caso del gobierno municipal, la solución implica asegurar que la modificación a las condiciones que lo generan, que no se corra el riesgo de la simulación local de cambio, lo que ocurre muchas de las veces al cambio de administración municipal, ya que difícilmente una política o una *buena práctica* puede soportar la transición del periodo constitucional municipal pues no se logró incidir incrementalmente en la modificación del marco institucional vigente.

La eficacia en la interrelación de los elementos de las tres dimensiones infiere directamente en la efectividad de las soluciones a problemas públicos, en la acción pública local, en una palabra en la producción de bienes públicos. Es entonces que se *construye la gobernabilidad* porque se tiene la *capacidad de gobernar*.

Capítulo II. Metodología.

La metodología que se desarrolla en éste apartado está encaminada a lograr una aproximación de la realidad municipal para ser estudiada a la luz de las perspectivas teóricas antes desarrolladas, de tal forma que se obtengan elementos de análisis que permitan responder a las preguntas de investigación y se elaboren las conclusiones para comprobar o no la hipótesis de la presente investigación.

Los objetivos generales que se pretenden alcanzar con el desarrollo metodológico son:

1. Conocer el impacto organizacional en los gobiernos municipales;
2. Apreciar los cambios en el modelo de gestión local;
3. Conocer la capacidad de los gobiernos municipales en la conformación de políticas y proyectos para observar el grado construcción de la gobernabilidad local y,
4. Observar la capacidad de gobernar de los gobiernos locales.

La construcción metodológica se realiza a través de una secuencia de tres pasos o etapas que se desarrollan en igual número de capítulos que hilados entre si y su concatenación aportan elementos de análisis para construir las respuestas a los cuestionamientos que plantea la investigación.

El desarrollo metodológico parte de lo general a lo particular, así en una primera etapa se construye un panorama general: *Capítulo III. Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003*, que abarca las reformas constitucionales a nivel federal y local, así como las políticas de fortalecimiento de ambos niveles y, una aproximación a la gestión municipal en el Estado de Jalisco. Para dar paso a una segunda etapa que se enfoca en las particularidades de la gestión municipal a través de estudios de casos: *Capítulo IV. La gestión local tras la reforma municipal*. Para concretar en una tercera etapa: *Capítulo V. Construcción de los gobiernos municipales*, en donde se analiza la construcción de los gobiernos locales a partir de su capacidad para generar gobernabilidad y su capacidad para gobernar.

Los capítulos están integrados por temas con sus correspondientes *objetivos particulares*, para cada uno de éstos se han fijado *elementos de análisis* que faciliten el enfoque de los mismos y contribuyan a evitar en lo posible la dispersión. Asimismo, se estructuran herramientas y técnicas para la recolección de datos e información acordes a los objetivos de la investigación. Para ubicar lo anterior se estructura un cuadrante que proporciona un panorama de la investigación (Ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Etapas del desarrollo metodológico de la investigación.

Etapas- Capítulos.	Temas	Objetivos particulares.	Elementos de análisis.	Fuentes.	Técnica para recolección.
<i>Capítulo III. Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003.</i>	Los contenidos de la reforma municipal.	Estudiar las reformas a la Constitución Federal y la local del Estado de Jalisco a efecto de constatar su coherencia con el espíritu del legislador federal.	Reconocimiento del municipio como nuevo orden de gobierno. Coherencia del sistema jurídico nacional y local con el nuevo orden de gobierno.	Directas: Dictámenes, Legislación.	Investigación documental Análisis cualitativo.
	Políticas de Fortalecimiento municipal.	Conocer si la reforma municipal federal y local dio origen a la formulación de políticas públicas acordes al nuevo estatuto constitucional del municipio.	Políticas de Fortalecimiento municipal. Estado que guardan las Relaciones Intergubernamentales (RIG) del municipio en el sistema político nacional y estatal.	Directas: Registros públicos, informes, siempre que estén disponibles.	Investigación documental
	Aproximación a la gestión municipal en el Estado de Jalisco.	Conocer si la reforma municipal federal y local favoreció la transición de los ayuntamientos a gobiernos municipales.	El impacto de la reforma en la gestión municipal.	Directas: Registros públicos, informes, siempre que estén disponibles.	Investigación documental Análisis cualitativo
<i>Capítulo IV. La gestión local tras la reforma municipal. (Estudio de caso/s).</i>	La gestión local tras la reforma municipal. (Estudio de caso/s). Acatic, Jal. Mexican, Jal. Casimiro Castillo, Jal. Ocotlán, Jal. Puerto Vallarta, Jal.	Integrar la información de la gestión local para conocer si tras la reforma municipal los ayuntamientos se consolidaron como <i>buenos gobiernos</i> .	Estudiar la gestión municipal en razón de las <i>categorías de análisis de las políticas municipales</i> . Destacar los elementos de gestión que fortalecen al municipio para constituirse como <i>buen gobierno</i> local.	Directas: Registros, ordenamientos, informes, programas, cuenta pública, siempre que estén disponibles. Entrevistas de profundidad y estudios de caso.	Investigación documental Análisis cualitativo (entrevistas de profundidad)
<i>Capítulo V. Construcción de los gobiernos municipales. (Conclusiones finales).</i>	La capacidad de gobernar.	Conocer si tras la reforma municipal y las políticas públicas, los ayuntamientos objeto del estudio de casos lograron constituirse como gobiernos locales.	Construcción de la gobernabilidad. Capacidad de gobernar para impulsar la acción pública (La institucionalización de las políticas municipales).	Directas: Registros, ordenamientos, informes, programas, siempre que estén disponibles. Entrevistas de profundidad.	Investigación documental Análisis cualitativo (entrevistas de profundidad)
	Conclusiones finales.	Comprobar la hipótesis.	Las preguntas de investigación.		

Fuente: Elaboración propia.

Como características de la metodología se encuentran entre otras las siguientes: 1) el *enfoque* de investigación que es primordialmente *cualitativo* con alguna información *cuantitativa* respecto de las finanzas públicas municipales; 2) las *técnicas* de recolección de datos son *experimentales*, y 3) el *alcance* de la investigación es *descriptivo* como una aproximación al estado que guarda la administración municipal en Jalisco posterior a la reforma municipal de 1999 cuyo periodo inmediato comprende los años 2001-2003. La metodología hace énfasis en la práctica de gestión cotidiana de los municipios para ser estudiada y evaluada a raíz de la reforma municipal.

Para el desarrollo de cada una de las Etapas-capítulos de la presente investigación partiendo de los objetivos particulares que se pretende alcanzar y sus ejes de análisis, se diseñan los instrumentos metodológicos que contribuyan a dichos fines.

2.1. Primer Etapa: Estrategia metodológica para el Capítulo III. Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003.

Como se puede apreciar éste capítulo está conformado por tres temas. El primero de ello son *Los contenidos de la reforma municipal*, su objetivo particular es: *Estudiar las reformas a la Constitución Federal y la local del Estado de Jalisco a efecto de constatar su coherencia con el espíritu del legislador federal*, con dos elementos de análisis que versan sobre el *reconocimiento del municipio como nuevo orden de gobierno* y, la *coherencia del sistema jurídico nacional y local con el nuevo orden de gobierno*. Para el desarrollo de este apartado se realiza una investigación documental enfocada en la compilación de diarios de debate, dictámenes y la correspondiente legislación a efecto de realizar un estudio cualitativo de la información. De tal forma que se logre un *análisis narrativo* sobre la Reforma Municipal de 1999, sus logros y con ello, elaborar el estudio comparativo de la reforma a la Constitución local del Estado de Jalisco y su correspondiente legislación reglamentaria local.

El segundo tema de éste capítulo corresponde a *Las políticas de fortalecimiento municipal* tiene como objetivo: *Conocer si la reforma municipal federal y local dio origen a la formulación de políticas públicas acordes al nuevo estatuto constitucional del municipio*. Con dos ejes de análisis: la revisión de las *Políticas de Fortalecimiento municipal* y, lograr una aproximación al *Estado que guardan las Relaciones Intergubernamentales (RIG) del municipio en el sistema político nacional y estatal*, es decir las reglas del juego en el sistema político nacional en que el municipio interactúa. Para ello previamente se requiere una investigación documental en registros públicos sobre acciones y políticas que tanto la federación como el gobierno del Estado de Jalisco implementan para el fortalecimiento municipal dentro del periodo que comprende los años 2001-2003 a efecto de obtener la información para realizar un *análisis narrativo* como instrumento metodológico cualitativo en el desarrollo de este apartado.

El tercer tema de éste capítulo consiste en lograr construir una *Aproximación a la gestión municipal en el Estado de Jalisco*, cuyo objetivo es *Conocer si la reforma municipal federal y local favoreció la transición de los ayuntamientos a gobiernos municipales*, con un sólo eje de análisis: *El impacto de la reforma en la gestión municipal*. Este apartado retoma elementos de los dos anteriores, toda vez que tanto la reforma municipal federal y local de Jalisco y, la implementación de políticas públicas para el fortalecimiento municipal por el gobierno federal y el de Jalisco, inciden en la vida del gobierno municipal, de tal forma que los apartados anteriores de éste capítulo sientan las bases para el desarrollo del mismo, construyendo el contexto local del municipio jalisciense.

En este orden de ideas, para lograr la *Aproximación a la gestión municipal en el Estado de Jalisco* el análisis tiene su punto de partida en el conocimiento de la acción pública de los municipios en la entidad durante el periodo en estudio 2001-2003, integrándose los programas y acciones en *categorías de análisis de las políticas municipales* que permitan constatar sólo la existencia de la política o acción de gobierno en cada uno de los municipios del Estado de Jalisco, para lo cual se requiere documentar la información correspondiente a cada categoría para proceder en consecuencia al análisis de la misma. Asimismo, para mejor focalizar esta situación estatal, se recurre al ejercicio regional que permita acercamiento más nítido al problema, pero sólo en algunas categorías.

Cuadro 6. Categorías de análisis de las políticas municipales.

Categorías	Definiciones
1. Marco jurídico	Aquí se documenta la estructura jurídica del Municipio.
2. Estructura y sistema organizacional	Se documenta la información sobre la estructura organizacional del gobierno municipal.
3. Planeación del desarrollo	Se documenta la existencia de Planes Municipales de Desarrollo y, la conformación del COPLADEMUN.
4. Finanzas y desarrollo	Se documenta el manejo de las finanzas públicas del municipio.
5. Transparencia	Aquí se documentan los ordenamientos y estructuras administrativas que aseguren el derecho de las personas de acceder a la información.
6. Participación ciudadana y vecinal	Aquí se documentan los ordenamientos que aseguren la participación de los ciudadanos y la organización vecinal.
7. Gestión del territorio.	Se documenta la existencia de ordenamientos para la gestión urbana y ambiental.
8. Desarrollo económico	Se documentan las acciones de los gobiernos municipales encaminadas a la promoción económica.
9. Servicios públicos municipales.	Se documentan las políticas diseñadas para la prestación eficiente de los servicios públicos municipales.
10. Bienestar social.	Se documentan las políticas y programas municipales encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la municipalidad.

Fuente: Elaboración propia.

Para la integración de las *Categorías de análisis de las políticas municipales* se parte de dos soportes la legislación y la práctica de gestión de los municipios. Así en principio es el mandato constitucional que le confiere responsabilidades al gobierno local para desarrollar políticas públicas, programas y acciones a partir de

las diez competencias exclusivas del municipio¹⁵⁷ y, en un segundo aporte está representado por la agenda de políticas públicas municipales (ver Cuadro 2) conformada a partir de los programas y políticas exitosas que se presentan libremente por los municipios del país al denominado *Premio CIDE* que reconoce las *buenas prácticas* municipales. En ese tener es que se integran las categorías de análisis (Ver Cuadro 6) que agrupan a las políticas y acciones municipales objeto de este estudio.

Cabe hacer mención, que la ausencia de políticas y acciones del municipio en las categorías anteriores no sólo contraviene la legislación sino que deja en un estado de indefensión a los habitantes de la municipalidad, pues hay un impacto en la calidad de vida de las personas pues cuando un gobierno local carece de acciones en los rubros anteriores se presume un deficiente desempeño.

2.2. Segunda Etapa: Estrategia metodológica para el Capítulo IV. La gestión local tras la reforma municipal.

En el segundo paso de éste desarrollo metodológico se llevan a cabo los estudios de casos de cinco municipios por lo que se puede considerar que cada estudio constituye un tema. El objetivo que se pretende es: *Integrar la información de la gestión local para conocer si tras la reforma municipal los ayuntamientos se consolidaron como buenos gobiernos*. Sus ejes de análisis son dos: el primero versa sobre el estudio de la gestión municipal en razón de las categorías de análisis de las políticas municipales y, el segundo busca destacar los elementos de gestión que fortalecen al municipio para constituirse como buen gobierno.

Previo a la construcción del capítulo IV es necesario desarrollar en este apartado los siguientes trabajos a efecto de obtener los instrumentos metodológicos que soporten los estudios de casos a través de la siguiente ruta:

1. Justificación de la metodología de Estudios de Caso/s;
2. Determinar los municipios objeto del estudio de caso/s y,
3. Desarrollo de las categorías de análisis de las políticas municipales con sus variables y correspondientes indicadores de evaluación.

2.2.1. El método de Estudios de Caso/s, ventajas y limitaciones.

Como inicialmente se expuso en la introducción del presente trabajo entre los objetivos de la investigación se establecen: *Integrar la información de la gestión local para conocer si tras la reforma municipal los ayuntamientos se fortalecieron en vía de constituirse como buenos gobiernos y, Conocer si la reforma municipal y*

¹⁵⁷ Con excepción de Desarrollo económico y Bienestar social, donde existe concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno. Materias que forman parte de la Agenda de políticas municipales revisada en el punto 3.3. del capítulo III.

las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal, lograron que los ayuntamientos de Jalisco transitaran para constituirse como gobiernos locales. Así en la tarea de construir un conjunto de procedimientos para descubrir la evidencia que permita elaborar un argumento sostenido empíricamente a efecto de contribuir a producir un conocimiento, es el incentivo para discernir dentro del campo de la investigación empírica los métodos y técnicas para la producción de datos e información en las vertientes cuantitativa y cualitativa (Ver Cuadro 7).¹⁵⁸

Cuadro 7. Métodos y técnicas de producción de datos según diferentes estrategia metodológicas.

Metodología	Métodos	Técnicas de producción de datos
Cuantitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Experimental. • Encuesta. • Análisis cuantitativo de datos secundarios (estadística) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionarios • Recopilación de datos existentes (censos, encuestas, estadísticas continuas) • Análisis de contenidos de documentos, textos, etc.
Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Etnográficos • Análisis cultural • Estudios de caso/s • Biográfico • Análisis de conversaciones • Grupos focales 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas interpretativas • Entrevistas etnográficas • Observación no participante • Observación participante • Análisis de documentos • Análisis de material visual/auditivo

Fuente: Manual de metodología, CLACSO.

Si bien la investigación requiere una recopilación de datos como los correspondientes a las *cuentas públicas municipales* y su análisis cuantitativo, ésta producción contribuye en parte al conocimiento del estado de la gestión y con ello aporta elementos para la evaluación de un *buen gobierno* pero no es determinante, incluso la utilización de métodos cuantitativos como la *Encuesta* o el *Análisis cuantitativo de datos secundarios* (estadística) aportan elementos pero no permiten conocer los procesos locales, los actores burocráticos, sociales y políticos en el entramado de la gestión municipal y, mucho menos en la construcción de la *acción pública local* de tal forma que permitan un acercamiento a efecto de constatar los “*cómos y porqués*” en la construcción de la gobernabilidad local y en la capacidad de gobernar de los ayuntamientos.

Las especificidades propias de cada municipio y el desafío que implica producir las evidencias que expongan el tipo de problemas que enfrentan los ayuntamientos en el contexto de la reforma municipal de 1999 en su tarea de constituirse como gobiernos locales, es un reto metodológico que puede asumirse desde el enfoque cualitativo que sea más bien descriptivo, dentro del conjunto de métodos que pertenecen a éste enfoque y dadas las consideraciones del gobierno local el *Estudio de caso/s* encuadra dentro de las exigencias del presente trabajo de tal forma que la investigación se concentre en el *cómo* y el *porqué* se va

¹⁵⁸ SAUTU Ruth, BONIOLO Paula, DALLE Pablo, ELBERT Rodolfo, *Manual de metodología*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO Argentina 2005, p. 47.

construyendo la gobernabilidad y la capacidad de gobernar en los ayuntamientos. Asimismo, la naturaleza de la investigación motiva la elección del estudio de caso como una herramienta heurística dado que las reflexiones y los productos de la presente investigación pretenden proporcionar insumos para el diseño de políticas públicas de fortalecimiento municipal.

*“El método del estudio de caso no es una técnica particular para conseguir datos (como en la entrevista), sino una manera de organizar éstos con base en alguna unidad escogida, como puede ser la historia de vida del individuo, la historia del grupo o algún procesos social delimitado. Se pueden emplear todas las técnicas que utilice otro modo de organización: entrevistas intensivas, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de casos hechos por otras personas, castas, etc. La conservación del carácter unitario del caso viene ayudar por la amplitud de los datos reunidos y los niveles de casos que se añaden, por el empleo de índices y tipologías y por el hincapié que se hace de la interacción dentro de una dimensión del tiempo (Goode y Hatt, 1976: 415).”*¹⁵⁹

Para estudiar y destacar los elementos de gestión que fortalecen al municipio para constituirse como *buen gobierno local* se requiere una *observación* que permita conocer en profundidad la *“práctica de gestión”* de tal forma que se pueda constatar no sólo con documentos sino con la información que soporta los procesos, los acuerdos entre los actores que intervienen, las decisiones que se toman, la información, los productos de la gestión y los resultados de la gestión municipal. En éste orden de ideas la naturaleza del análisis requiere de una observación y conocimiento a profundidad de la gestión municipal que otros métodos como la *encuesta* o desde el enfoque cualitativo, el *Análisis cultural*, de *conversaciones* o *grupos focales* no proporcionan.

Se requiere comprender a la organización municipal y su entorno, así como el manejo de los problemas, sus distintos grados de complejidad, las resoluciones y cursos de acción y la toma de decisiones bajo presión. Esto permite por un lado identificar las mejores o peores prácticas en la gestión, pero también estudiar a la organización y sus actores, sus lógicas y juegos de incentivos que les mueven y soportan la acción pública municipal, de tal forma que de la observación a profundidad se puedan obtener elementos y productos a efecto de considerar la transformación de los ayuntamientos en verdaderos gobiernos locales. Así el *estudio de caso/s* se ha definido como *“...una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de éstos (Yin 1994:13).”*¹⁶⁰ Asimismo, la gobernabilidad es una característica de *buen gobierno* que ésta constituida por la legitimidad y el conceso cuyos elementos refieren la

159 GOODE William y HATT Paul, (1976) *Métodos de investigación social*, México Trillas. Citado por ARZALUZ SOLANO Socorro, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. El Colegio de Sonora, Revista Región y Sociedad, Vol XVII, N. 32, 2005, p. 113. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/32/4araluz.pdf>

160 YIN Robert, (1981) *“The Case Study Crisis Some Answers”*, Administrative Science Quarterly, no. 26, pp. 58-65. Citado por ARZALUZ SOLANO Socorro, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. El Colegio de Sonora, Revista Región y Sociedad, Vol XVII, N. 32, 2005, p. 113. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/32/4araluz.pdf>

capacidad de las autoridades para dirigir la sociedad y procesar sus demandas, de tal manera que la observación a profundidad es un instrumento metodológico que permitirá conocer los actores, sus incentivos y los procesos internos para la toma de decisiones y, la calidad de la participación ciudadana en la acción pública del municipio. Los razonamientos anteriormente esbozados para soportar la utilización del método de estudio de caso/s dentro de la presente investigación, se pueden puntualizar de la siguiente manera (Ver Cuadro 8).¹⁶¹

Cuadro 8. Las ventajas y limitación del método de Estudio de caso/s en la presente investigación.

Las ventajas:	Limitaciones:
<ul style="list-style-type: none"> • Permite la posibilidad de estudiar eventos humanos y acciones en sus escenarios naturales; • Provee de información de diversas fuentes y durante el período que permite un estudio holístico de complejas redes sociales y de complejidad de la acción social y sus significados sociales; • Proporciona al investigador un panorama de los vaivenes de la vida social en el tiempo y en el despliegue de los patrones de la vida cotidiana tal como está cambia; • Permite la generalización teórica que envuelve al surgimiento de nuevas interpretaciones y conceptos o la reexaminación de otros conceptos e interpretaciones de formas innovadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • La tendencia del investigador a generalizar aún cuando no existan las suficientes evidencias empíricas y una utilización ordenada del método (problema también inherente a otro tipo de métodos). • Se trata de una técnica que por sus características resulta oneroso en tiempo y dinero, ya que cada uno de los casos constituye en si mismo una investigación que requiere tiempo y esfuerzo.

Fuente: Elaboración a partir de los contenidos de ARZALUZ S. 2005.

Las limitaciones del empleo del estudio de caso/s en el presente trabajo radican en la dificultad para extraer conclusiones causa-efecto, sobretodo en materias como la *construcción de la gobernabilidad* y la *capacidad de gobernar*, toda vez que si bien la interpretación de resultados se basa en las categorías e indicadores que se proponen más adelante, la interpretación de resultados pende de una línea muy nítida que fácilmente cruza la subjetividad del observador.

Asimismo, no obstante que la representatividad estadística de los cinco estudios de caso/s no es válida, dado que se trata de unos cuantos casos en un conjunto de 124 municipios. Así como tampoco es valida la posibilidad de compararles entre sí, pues si bien en los cinco estudios de caso se utilizan las mismas categorías, variables e indicadores, existen grandes diferencias entre los municipios que no hacen factible una comparación. Persiste el problema de la generalización que refiere a la “tentación” del observador para medir por igual a todos los municipios de similares características pasando por alto la gran diversidad municipal en el Estado.

¹⁶¹ ARZALUZ SOLANO Socorro, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. El Colegio de Sonora, Revista Región y Sociedad, Vol XVII, N. 32, 2005, pp. 118-119. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/32/4araluz.pdf>

Para concluir este apartado, es menester hacer referencia a la validez y confiabilidad¹⁶² del método en la presente investigación. Así en cuanto a la *validez interna* los datos e información, éstos se obtienen a partir de las categorías, variables e indicadores que se aplican, lo que sustenta el análisis de datos a partir del cual se construyen las explicaciones. Asimismo, las categorías e indicadores son utilizadas por diversos autores, como así se hace referencia más adelante. En cuanto a la *validez externa* que versa sobre la no definición de leyes o patrones generales, los datos e información permiten otras interpretaciones, así como la viabilidad de conformar otros proyectos de investigación, toda vez que se utiliza la lógica de la replica en el estudio de casos múltiples, como se aprecia en el debate del último capítulo. En cuanto a la *confiabilidad* esto es, la consistencia de la medición, se trabaja en razón de una compilación de datos e información que proporcione elementos para futuros análisis.

2.2.2. Municipios del Estudio de caso/s.

Los municipios que constituían el Estado de Jalisco durante el periodo de estudio que comprende los años 2001-2003 eran 124, constituían las segundas administraciones municipales del segundo periodo de alternancia en el gobierno estatal y, entraban en funciones en un contexto de la entrada en vigencia de la reforma municipal federal realizada en el año de 1999 previa a la transición del gobierno federal tras el arribo de un partido de oposición luego de ochenta años de gobiernos de la revolución de 1917.

Los criterios de *inclusión y selección*¹⁶³ de las administraciones municipales para el *Estudio de caso/s* se exponen en el presente apartado que da inicio con el panorama que ofrece el siguiente cuadro de análisis (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Indicadores de los municipios del Estudio de caso/s.

Municipio	Población	Territorio	Í. d.h.	Presupuesto municipal	Actividad económica	Región	Partido político
Acatic	19,282 hab.	362.39 km ²	0.752	\$29,716,779	Agricultura y ganadería, lácteos.	03 Altos Sur	PRI
Casimiro Castillo	21,577 hab.	461.80 km ²	0.703	\$27'720,985	Agricultura, ingenio azucarero.	08 Costa Sur	PRI
Mexitacán	6,974 hab.	204.99 km ²	0.703	\$16'018,140	Agricultura y remesas migratorias.	03 Altos Sur	PAN
Ocotlán	84,200 hab.	247.70 km ²	0.805	\$115'942,543	Industria y comercio.	04 Ciénega	PRI
Puerto Vallarta	184,728 hab.	1,300.67 km ²	0.824	\$468'188,939	Turismo y servicios.	09 Costa Norte	PAN

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de INEGI, Municipio.

¹⁶² Idem, p. 116.

¹⁶³ SAUTU Ruth, BONIOLO Paula, DALLE Pablo, ELBERT Rodolfo, *Manual de metodología*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO Argentina 2005, pp. 47, 81.

Dado un panorama general sobre los indicadores básicos de los municipios se procede a la exposición de los criterios de inclusión y selección:

La heterogeneidad de los municipios en Jalisco.

En el estado de Jalisco 43 municipios tienen menos de diez mil habitantes, entre ellos Mexicacán, asimismo hay 36 municipalidades cuya población oscila entre los diez mil habitantes hasta menos de veinte mil como el municipio de Acatic. Cabe mencionar que si fuera el caso 79 municipios de Jalisco no reúnen el requisito para constituir nuevos municipios que era de 20,000 habitantes estipulado en la fracción II del artículo 6 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal que entró en vigor en el año 2001.

Existen 27 municipios con una población de veinte mil a cincuenta mil habitantes, entre los que se encuentra Casimiro Castillo. La ciudad de Ocotlán se ubica en el conjunto de 10 municipalidades cuya población se encuentra entre los cincuenta mil y hasta cien mil habitantes y, la municipalidad de Puerto Vallarta, Jalisco, forma parte de los 9 municipios de Jalisco con una población superior a los cien mil habitantes. En éste panorama municipal se ubican los gobiernos municipales objeto del estudio de caso/s. Cabe reconocer que dada la inexistencia de una tipología municipal oficial estos agrupamientos han sido arbitrarios pero son una base para clasificar los municipios y soportar la representatividad de los escogidos para el estudio, acompañados de otras características que se desarrollan a continuación.

Existencia de situaciones especiales.

La municipalidad de Mexicacán tiene menos de diez mil habitantes formando parte del universo que constituyen el 75% de los municipios del estado de Jalisco. La economía se sustenta por la remesas de migrantes en los Estados Unidos así como de quienes trabajan en el comercio de las “paletas” en el país. El municipio de Acatic no alcanza los veinte mil habitantes que se requiere legalmente para constituirse como municipio como la gran mayoría de las municipalidades. Sus habitantes viven de la agricultura y la ganadería, allí se ubica una de las empresas más importantes de productos lácteos en el estado, de hecho recibe la producción lechera de la región de los Altos de Jalisco. Es un municipio con permanente alternancia de partidos políticos en su administración. La municipalidad de Casimiro Castillo cuanta con más de veinte mil habitantes, su economía es muy importante en la región pues cuenta con un ingenio azucarero que recibe toda la producción de la caña de la región de la costa, asimismo, su agricultura y ganadería son los pilares económicos. El municipio de Ocotlán es una ciudad media con alrededor de cien mil habitantes, su principal actividad económica es la industria en sus diferentes ramas como la elaboración de muebles, productos químicos y productos lácteos. Así como el comercio y la agricultura, es cabecera de la Región 04 Ciénega. Allí se ubico el primer Centro Universitario fuera de la

zona metropolitana de la Universidad de Guadalajara con una gran población estudiantil de la región y del vecino estado de Michoacán. El Municipio de Puerto Vallarta es la ciudad más grande fuera de la zona metropolitana de Guadalajara, es el centro turístico más importante en el occidente del país y una zona de desarrollo económico con inversiones internacionales. En los hechos constituye una zona metropolitana que integra al municipio de Bahía de Bandera del estado de Nayarit.

Descubrir una organización exitosa.

Por el territorio de la municipalidad de Acatic cruza la autopista federal Guadalajara-Lagos de Moreno como un eje al norte del país, su administración municipal demandó al gobierno federal por el pago de los derechos por la licencia de construcción del tramo carretero logrando el pago federal. La administración municipal de Mexxicacán dentro del periodo en estudio formuló y ejecutó un programa de desarrollo económico local que resultó ganador a nivel nacional de la edición 2002 del Premio Gobierno y Gestión Local, denominado *Premio CIDE*, siendo el primer municipio de Jalisco con un tamaño poblacional menor que logra éste reconocimiento nacional. El ayuntamiento de Casimiro Castillo con un sindicato que agrupa a sus trabajadores existiendo conflictos permanentes entre éste y el ayuntamiento. El ayuntamiento de Ocotlán enfrenta grandes desafíos para gobernar una ciudad media con grandes necesidades acordes a su desarrollo industrial. Por último, la administración municipal de Puerto Vallarta es dirigida por el primer ayuntamiento de alternancia de partido político (PAN) con una amplia participación de empresarios con un enfoque de gerencia pública.

Explorar un universo poco explorado.

Con excepción de los municipios de Mexxicacán y Puerto Vallarta, las administraciones municipales de Acatic, Casimiro Castillo y Ocotlán carecen de estudios sobre la gestión pública y el desempeño gubernamental, fuera de las monografías con una orientación histórica elaboradas por el gobierno del Estado, la información sobre la evaluación del gobierno es prácticamente inexistente de tal forma que esta investigación representa una oportunidad para el aporte de la gestión municipal.

Discusión sobre el tipo de selección.

El objetivo de este capítulo y sus ejes de análisis no favorecían una selección aleatoria del universo de los municipios de Jalisco para la realización de los estudios de caso/s, toda vez que la estrategia está encaminada a la evaluación del ayuntamiento a efecto de constatar su transformación – a veces incremental y muy lenta, en otras ocasiones en retroceso- de administradores a gobiernos locales.

La selección de casos es *intencional* en función de estudiar un municipio cuyo desempeño en la implementación de una política pública fue reconocido a nivel nacional con el *Premio CIDE*, y que por ese sólo hecho Mexxicacán representa una invitación y una exigencia para el análisis de su gestión municipal. Para el caso de Acatic, la capacidad de gestión de los funcionarios que integran la administración es una tradición que se dejó ver cuando el ayuntamiento hizo valer los derechos municipales en un contexto de Relaciones Intergubernamentales (RIG) nada favorables al municipio, es una invitación para el estudio de su gestión. En un contexto completamente distinto se encuentra la selección para el estudio de la administración municipal de Casimiro Castillo, toda vez que la gestión municipal se puede clasificar como errática incluso en niveles de ineficiente, lo que no le hace ser el único municipio del estado pero sí es un ejemplo para estudio de una mala práctica, pues no obstante los recursos presupuestarios y la capacidad de gestión de los servidores públicos los políticos toman decisiones que no favorecen el desarrollo local. La selección del municipio de Ocotlán es directamente intencional en función de conocer el desempeño del gobierno y su administración, siendo una ciudad media e industrial -industrias internacionales con más de cincuenta años de haberse establecido como CELANESE, NESTLE e Industrias Ocotlán- que no se ubica en la zona metropolitana de Guadalajara. Asimismo, Puerto Vallarta una ciudad que representa un enorme polo de desarrollo económico siendo el centro turístico de playa más importante del occidente del país con una administración municipal altamente integrada por funcionarios provenientes de la iniciativa privada local. Como se ha podido apreciar a lo largo del presente apartado ésta muestra de cinco municipios logra dar cuenta de la gran heterogeneidad municipal de Jalisco, toda vez que no sólo el tamaño es representativo sino el desarrollo institucional del gobierno municipal y su capacidad de gestión, como se podrá apreciar el apartado correspondiente a la *Aproximación a la gestión municipal en el Estado de Jalisco*.

Por último, cabe hacer mención que hay un particular interés en la selección de éstos municipios que profundice más el conocimiento de los mismos y sus complicados desafíos para caminar al desarrollo.

2.2.3. ¿Qué se observa en el Estudio de caso/s?

Con el objetivo de conocer el grado de consolidación de los ayuntamientos como *buenos gobiernos* a partir de las *Categorías de análisis de las políticas municipales* (Ver Cuadro 6) se construyen las *variables* y sus correspondientes *indicadores de Buen gobierno* desde los enfoques teóricos desarrollados en el capítulo correspondiente de ésta investigación, a efecto de evaluar a los municipios a través de Estudio de los cinco casos, la integración de *variables* e *indicadores* se desarrolla de la siguiente manera:

1. Marco jurídico. En materia de ordenamientos jurídicos, un buen gobierno es aquel que cuenta con los reglamentos municipales necesarios para cumplir con las responsabilidades en las funciones que legalmente le son atribuidas.

- 1.1. Los Reglamentos municipales básicos:
 - 1.1.1. Reglamento de Gobierno y Administración Pública Municipal.
 - 1.1.2. Bando de Policía y Buen gobierno.
 - 1.1.3. Reglamento de Desarrollo urbano (construcciones).
 - 1.1.4. Reglamento de Servicios públicos.
 - 1.1.5. Reglamento de giros comerciales.
- 1.2. Juez Municipal.
 - 1.2.1. Juez municipal nombrado por el ayuntamiento.
- 1.3. Jurídico municipal.
 - 1.3.1. Abogado municipal.

Aquí los parámetros de valoración versan sobre la existencia de los reglamentos y su calidad -artículo 44 de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal-, así como la existencia de un Juez municipal encargado de dirimir controversias y, un abogado del ayuntamiento que puede ser el Síndico municipal.

2. Sistema organizacional y profesionalización. A partir de la reforma municipal es obligación de los ayuntamientos aprobar y aplicar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que *organicen la administración pública municipal*. Por lo tanto, un buen gobierno deberá estructurar los sistemas organizacionales y las estrategias para la profesionalización de sus servidores públicos.

- 2.1. Área que administra los recursos humanos.
 - 2.1.1. Dependencia municipal.
- 2.2. Organigrama.
 - 2.2.1. Aprobado por el ayuntamiento.
- 2.3. Sistema básico de administración de recursos humanos.
 - 2.3.1. Sistema aprobado por ayuntamiento.
 - 2.3.2. En funcionamiento.
- 2.4. Reglamento de las Condiciones generales de trabajo.
 - 2.4.1. Aprobado por el ayuntamiento.
 - 2.4.2. Registrado en tribunal.
 - 2.4.3. Comisiones mixtas funcionando.

Las cuatro variables y sus correspondientes indicadores miden la existencia de una dependencia municipal, la normatividad y el sistema funcionando.

3. Planeación del desarrollo. Las acciones del gobierno municipal tendrán como base para su determinación la planeación participativa. El Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento rector de las políticas y estrategias de gobierno que ejecute el Ayuntamiento y su administración durante el periodo de su mandato. En un buen gobierno la planeación deberá ser incluyente de las demandas ciudadanas y, tenderá a impulsar la participación ciudadana dentro de todas las etapas de la planeación.

- 3.1. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).
 - 3.1.1. Qué en la integración exista mayor número de ciudadana/os que funcionarios públicos locales.
 - 3.1.2. Qué participen en la planeación.

- 3.1.3. Qué sea efectiva la representación.
- 3.2. Plan Municipal de Desarrollo.
 - 3.2.1. Aprobado y, publicado.
- 3.3. El Plan municipal de desarrollo como rector de las políticas del municipio.
 - 3.3.1. Qué existan Programas operativos anuales y proyectos derivados del mismo.
 - 3.3.2. Qué se le asigne un fondo de recursos.
 - 3.3.3. Qué se refleje en la cuenta pública municipal.

4. Finanzas Públicas y desarrollo. El manejo eficiente de las Finanzas públicas municipales en la vía de transformarse en un *buen gobierno* se avalúa a través de la información contable y del análisis financiero de las cuentas públicas a partir de los resultados de los siguientes indicadores:

- 3.1. Finanzas públicas.
 - 3.1.1. Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto (% de variación).
 - 3.1.2. Autonomía financiera (porcentaje de ingresos directos en el total de ingresos).
 - 3.1.3. Autonomía tributaria (porcentaje de ingresos por impuestos en el total de ingresos)
 - 3.1.4. Capacidad de inversión (porcentaje de gasto de inversión en el total de egresos).
 - 3.1.5. Peso del gasto administrativo (porcentaje del gasto corriente en el total de egresos).
 - 3.1.6. Relación gasto administrativo y de inversión (total del gasto corriente / total gasto de inversión).
 - 3.1.7. Carga de la deuda (porcentaje del rubro de deuda en el total del gasto).
 - 3.1.8. Apalancamiento financiero (endeudamiento total [deuda, intereses y recargos] / total del ingreso o de gasto). ¹⁶⁴

El manejo eficiente de las finanzas públicas municipal es una palanca para impulsar el desarrollo local, toda vez que en la medida que se reduce el gasto corriente en aras de incrementar el gasto de inversión les permitirá a los gobiernos negociar en mejores condiciones la inversión externa oficial y local. Por el contrario el incremento en el gasto corriente particularmente en el ramo de servicios personales mismo que se enfoca en los sueldos y prestaciones de los integrantes del ayuntamiento obstaculiza al desarrollo.

5. Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas. Un buen gobierno municipal deberá dejar ver al público sus estructuras, funcionamiento, manejo de sus recursos financieros, el personal, su patrimonio público y sus procesos de toma de decisiones. Por lo que habrá de disponer de los reglamentos, procedimientos administrativos e instancias que aseguren a cualquier persona acceder a la información pública y rendir cuentas sobre las razones de toda decisión gubernamental, así como los costos y recursos comprometidos por el

¹⁶⁴ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 1999, p. 43.

Ayuntamiento y su administración municipal, de tal forma que deberán ser accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Para lo cual se retoman los siguientes indicadores:¹⁶⁵

- 5.1. Acceso a la Información.
 - 5.1.1. Dependencia y persona encargada de recibir solicitudes y entregar la información.
 - 5.1.2. Reglamento de Transparencia e Información Pública municipal.
 - 5.1.3. Página electrónica.
- 5.2. Transparencia.
 - 5.2.1. Disponibilidad de información sobre proveedores.
 - 5.2.2. Cuenta Pública (ingresos, egresos y deuda pública).
 - 5.2.3. Listado de obras municipales.
 - 5.2.4. Disponibilidad de reglamentos municipales.
 - 5.2.5. Apertura del cabildo y comisiones transparentes.
- 5.3. Rendición de Cuentas.
 - 5.3.1. Procedimientos al interior del Cabildo.
 - 5.3.2. Ante el Congreso del Estado, la federación y el Estado.
 - 5.3.3. Mecanismos de Rendición de Cuentas ante la ciudadanía.

Cabe hacer mención que la evaluación se relaciona con el marco jurídico de vigente al año 2003, último año de gestión de las administraciones municipales que se estudian.

6. Participación ciudadana y vecinal. Es una obligación constitucional para los gobiernos municipales garantizar la participación ciudadana y vecinal. Aquí se analizan los ordenamientos, disposiciones y mecanismos que aseguren el mandato de la reforma municipal:

- 6.1. Participación Vecinal.
 - 6.1.1. Dependencias municipal encargada de impulsar la participación de las/os ciudadana/os y la organización vecinal.
 - 6.1.2. Asociaciones vecinales con elecciones libres barriales.
 - 6.1.3. Reglamento de participación ciudadana y vecinal.
- 6.2. Mecanismos de participación ciudadana.
 - 6.2.1. Existencia de mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de demandas.¹⁶⁶
 - 6.2.2. La participación institucionalizada es o no incluyente o equitativa, dependiendo de que sea: i) promovida, ii) tolerada o iii) inexistente.
 - 6.2.3. Las ONG opinan que existen mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales.
 - 6.2.4. Las ONG opinan que ese tipo de consulta y de control es adecuado al tipo de población afectada.

Para esta categoría los parámetros de evaluación consisten no sólo en que funcione la organización de los vecinos impulsada por el municipio sino en que se

¹⁶⁵ Los primeros dos indicadores obedecen a lo estipulado por el Artículo 10 y el Artículo Segundo Transitorio de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (vigente). Los siguientes son tomados del Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de cuentas, Coedición INDESOL, ITESO, IFAI, Secretaría de la Función Pública. México 2004, p. 43-45.

¹⁶⁶ ZICCARDI y H. SALTALAMACCHIA (1997) en CABRERO MENDOZA, Enrique, *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 1999, p. 60.

constituyan mediante elecciones libres barriales. Asimismo, la existencia de mecanismos que aseguren la participación no se reduce a los comités de planeación o de obra pública, sino a la existencia de canales que garanticen la participación de los ciudadanos ¿cómo se consulta a los ciudadanos? y ¿Cómo los ciudadanos pueden tener control de las decisiones las acción pública del municipio?.

7. Gestión del territorio. En materia de gestión del territorio, un buen gobierno es aquel que cuenta con los ordenamientos, instancias y políticas para planea, controlar y vigilar el uso del suelo y, son además responsables del desarrollo sostenible de su municipalidad.

- 7.1. Desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.
 - 7.1.1. Dependencia encargada de controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias.
 - 7.1.2. Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Planes de desarrollo urbano municipal.
 - 7.1.3. Reglamento de gestión urbana.
 - 7.1.4. Programas para la regularización de asentamientos humanos.
- 7.2. Gestión ambiental.
 - 7.2.1. Dependencia encargada de la gestión ambiental.
 - 7.2.2. Ordenamiento ecológico del territorio.
 - 7.2.3. Reglamento de ecología y protección ambiental.
- 7.3. Protección Civil.
 - 7.3.1. Dependencia encargada de la protección civil.
 - 7.3.2. Reglamento de Protección Civil.
 - 7.3.3. Atlas de Riesgos.

Los valores radican en la existencia de los elementos anteriores que conforman la gestión del territorio. Pues éstos son instrumentos de gestión con soporte técnico-jurídico obligatorio para los gobiernos municipales. Cabe hacer mención que esta materia constitucional es exclusiva del orden municipal, con excepción de la protección civil en que los distintos órdenes de gobierno tienen competencias y la obligación de asumirse en coordinación permanente.

8. Desarrollo económico. Ante los retos que representan el sistema económico y la globalización un buen gobierno municipal es aquel que diseña y pone en marcha políticas de promoción y fomento económico independientemente de la competencia constitucional, para ello se retoman las siguientes variables e indicadores en forma incremental orientados a la promoción del desarrollo económico local:

- 8.1. Promoción económica local:
 - 8.1.1. Dependencia municipal encargada de la promoción económica.
 - 8.1.2. Otorgamiento de incentivos previstos en la ley de ingresos.
 - 8.1.3. Integración y funcionamiento del consejo municipal de promoción económica.

8.2. Desarrollo Económico local. Construcción de iniciativas locales: 167

- 8.2.1. Creación y consolidación de iniciativas locales de ocupación. A mayor número de iniciativas consolidadas más eficacia en la gestión municipal.
- 8.2.2. Qué el municipio gestione apoyos a iniciativas de promoción empresarial. A mayor apoyo de iniciativas mayor grado de eficacia.
- 8.2.3. Construcción de una visión colectiva de desarrollo local. Se crean iniciativas locales de desarrollo económico. A mayor número de políticas mayor grado de eficacia.

Esta construcción expone de forma incremental la acción pública que un ayuntamiento realiza, no necesariamente son etapas condicionantes y limitativas, pero son instrumentos de estudio que permiten evaluar al gobierno en su estrategia para impulsar el desarrollo económico local.

9. Servicios Públicos. Los servicios públicos municipales son un conjunto de bienes tangibles e intangibles que en el ámbito municipal los gobiernos están obligados a proporcionar sin distinción de ninguna especie a fin de que la comunidad tenga los elementos mínimos necesarios para su desarrollo en el ejercicio de sus actividades diarias. Para la evaluación se proponen los siguientes indicadores:

- 9.1. Prestación del servicio público.
 - 9.1.1. Cumplimiento en la prestación de los servicios públicos.
 - 9.1.2. Cobertura en la prestación de los servicios públicos.
 - 9.1.3. Programas o acciones para la mejora de la prestación del servicio público.
- 9.2. La institucionalización de la prestación de los servicios públicos.
 - 9.2.1. Políticas para la prestación eficiente de los servicios públicos municipales.
 - 9.2.2. Ordenamientos municipales que garanticen la prestación del servicio público.
 - 9.2.3. Cultura institucional para la prestación de los servicios públicos.

La primera variable enfoca los indicadores a la evaluación del cumplimiento, cobertura y mejora en el suministro de los servicios públicos. En un segundo término, se evalúa el grado de su institucionalización, es decir, la existencia de programas y acciones, la normatividad municipal y el cambio de la cultura institucional que asume derechos y obligaciones para los habitantes y sus autoridades municipales.

10. Bienestar social. Los ayuntamientos que se asumen en la vía de constituirse como *buenos gobiernos locales* deberán implementar políticas encaminadas al *Bienestar social* de sus habitantes para erradicar la pobreza, la marginación y la desigualdad de género, para impulsar el desarrollo humano local en sus municipalidades. En este orden de ideas es que se proponen las siguientes variables y sus correspondientes indicadores:

¹⁶⁷ “consistentes en combinar políticas de apoyo a la consolidación de factores estructurales que permitan que un territorio sea más competitivo.” ARROYO ALEJANDRE, Jesús y, SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Políticas municipales para la promoción del desarrollo regional*, en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), *Políticas públicas municipales, Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2003, p. 102.

- 10.1. Bienestar social.
 - 10.1.1. Participación en los programas estatales y federales.
 - 10.1.2. Porcentaje de la partida municipal del gasto de Inversión.
- 10.2. Política Social local.
 - 10.2.1. Existencia de políticas locales de bienestar social.
 - 10.2.2. Creación de instancias municipales para la implementación de políticas sociales municipales.

En la variable primera no es suficiente la gestoría del ayuntamiento de los programas sociales emanados del Convenio de Desarrollo Social (Ramo 20), es importante conocer que porcentaje representa de la partida del gasto de Inversión local, se propone como piso el 50% de la Partida del gasto de Inversión, toda vez que la obra pública municipal es el gran competidor. Desde luego que el suministro de infraestructura para agua potable es un indicador de marginación social, pero el suministro de agua potable compite con la construcción de escuelas y con la de calles y pavimentos, de allí la importancia de esta propuesta, que a su vez indica otra forma de administrar recursos.

Esta transformación continúa con la formulación de políticas o programas sociales diseñados por el ayuntamiento, con asignación de recursos propios en principio y, con la creación de instancias municipales que aseguren la realización de los mismos.

2.3. Tercera Etapa: Estrategia metodológica para el Capítulo V. Construcción de los gobiernos municipales.

El tercer paso de esta metodología se concreta en el capítulo V que esta integrado por dos temas: el primero refiere a la *Capacidad de Gobernar* cuyo objetivo es: *Conocer si tras la reforma municipal y las políticas públicas, los ayuntamientos objeto del estudio de casos lograron constituirse como gobiernos locales*, con dos elementos de análisis:

- a) El grado de *Construcción de la gobernabilidad* en los cinco municipios y,
- b) Constatar la *Capacidad de gobernar* en los cinco municipios.

El segundo tema son propiamente las Conclusiones Finales de la investigación, cuyo objetivo es *Comprobar la hipótesis* que se plantea y los elementos de análisis son las respuestas a las *preguntas de investigación*.

A continuación se desarrollan los pasos correspondientes a la *Construcción de la gobernabilidad* y, para evaluar la *Capacidad de gobernar* en los cinco municipios.

2.3.1. Construcción de la gobernabilidad.

En sentido amplio para medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad debe tenerse en cuenta los siguientes indicadores:

- 1) Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas,
- 2) Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental y,
- 3) Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.¹⁶⁸

Desde lo local para evaluar la *Construcción de la gobernabilidad* de los municipios bajo el enfoque de efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental, en los gobiernos locales que integran el estudio de caso/s se propone conocer la eficacia en la vinculación de las tres dimensiones de la acción gubernamental (Ver Cuadro 3) y la construcción de acuerdos con la sociedad para fortalecer las soluciones a los problemas públicos, de tal manera que la acción gubernamental se pueda constituir como una verdadera acción pública local –la capacidad de gestión y la producción bienes públicos-, dado que la eficacia gubernamental es la esencia de la gobernabilidad y ésta es una característica del buen gobierno.

Para evaluar el grado de la *Construcción de la gobernabilidad* en los cinco municipios se observarán los siguientes elementos de análisis para ser revisados en una determinada política pública del gobierno municipal a efecto de constatar su realización y obtener elementos de conclusión, cuya la ruta es la siguiente:

1. Sobre la acción gubernamental, el instrumento de gestión y la interacción entre las tres dimensiones de la administración:
 - a. La existencia de la acción gubernamental (problema público, gestión pública);
 - b. El diseño y operación de los instrumentos de gestión (organizacional, normativa, institucional);
 - c. Qué elementos de política y gestión se crean entre las dimensiones de la administración que dan origen a la acción pública.
2. Sobre la demanda social y la construcción de acuerdos con la sociedad como una nueva forma para procesar las demandas sociales.
 - a. ¿Cómo fue la participación ciudadana en la formulación de la política?.
 - b. ¿Cómo se reciben y se procesan las propuestas?, ¿Cómo se toman las decisiones?
3. Sobre los resultados de acción pública local a efecto de conocer:
 - a. Los resultados que se obtuvieron con la implementación de la política municipal ¿Qué resultados se obtuvieron?
 - b. Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental.

El siguiente cuadro es sólo un aporte sintético para guiar el análisis de la política municipal a efecto de constatar los elementos de política y su implementación.

¹⁶⁸ KOLI Atul, Citado por MEYER Lorenzo, *El sistema político y la gobernabilidad mexicana*. En SCHMIDT Samuel, *La Capacidad de gobernar en México*. Editorial Aguilar, México, 1997, p. 76.

Cuadro 10. Cuadrante para evaluar el grado de *Construcción de la gobernabilidad* bajo el enfoque de la eficacia gubernamental.

¿En que consistió la acción gubernamental?	¿Qué instrumentos de gestión se utilizaron?	¿Qué componente(s) de interacción entre las tres dimensiones se constataron?	¿Cómo se da la toma de decisiones (con los ciudadanos) en la formulación de la política?	¿Qué resultados se obtuvieron? Productos-bienes públicos.
	Organizacional Creación de instancias y procedimientos. Modificación de conductas, espacios de control. Creación de incentivos. Control de los incentivos. Medición de la eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas.			Organizacional
	Normativo Marco jurídico local. La participación en la construcción de la norma. La publicación. La aceptación social.			Normativo
	Institucional. Modificación de valores y conductas. Cambio organizacional. Nuevos valores y cambio cultural. Consolidar las políticas municipales.			Institucional

Fuente: Elaboración propia.

El estudio sobre la construcción de acuerdos entre los actores de una sociedad para fortalecer las soluciones a los problemas públicos requiere una construcción metodológica específica que no es objetivo de éste trabajo, por ello el análisis versa sobre la efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental y la construcción de acuerdos con la sociedad como una nueva forma para procesar las demandas sociales.

2.3.2. Capacidad de gobernar para impulsar la acción pública con los actores locales que incidan en el cambio institucional (La institucionalización de las políticas municipales).

Para evaluar la *Capacidad de gobernar* de los municipios que integran el estudio de caso/s se propone analizar la efectividad de la acción pública promovida por los gobiernos municipales para incidir en el *Cambio Institucional*.¹⁶⁹

La *capacidad de gobernar* es una característica de un gobierno municipal que logra la efectividad de la acción pública local -políticas públicas, programas, proyectos, acciones de gobierno- porque se concibe con un actor local en el sistema social, tiene la visión para satisfacer las expectativas y necesidades los miembros de la comunidad y, es consciente del sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y

¹⁶⁹ "la transformación gradual del marco institucional vigente en un municipio, la cual ocurre de manera incremental y marginal a partir de acciones e iniciativas de los actores locales, quienes en consecuencia se coordinan de distintas maneras en los ámbitos económico, político y social, dando lugar a un determinado desempeño económico municipal." SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Experiencias municipales de cambio institucional*, Universidad de Guadalajara, México 2002, p 13.

estrategias los actores locales –Marco institucional vigente- con quienes construye consensos para impulsar el desarrollo humano local y sustentable.

En este contexto, la estrategia metodológica para evaluar la *capacidad de gobernar* del gobierno municipal se realiza bajo el enfoque del *Cambio Institucional* que concibe al municipio como un actor local (relevante) que enfrenta los desafíos y retos que le imponen sus propias limitaciones institucionales (fragilidades) para impulsar procesos locales de desarrollo humano local y sustentable.

Elementos de estudio para evaluar la *Capacidad de gobernar* del gobierno municipal como actor que enfrenta desafíos e impulsa procesos locales de desarrollo.

La revisión del Estudio de caso/s se plantea desde el enfoque del *Cambio Institucional* bajo el cual se estructuran los siguientes *elementos de análisis* para ser confrontados con la acción pública de manera que se evalué la *Capacidad de gobernar* de los municipios. En esa tesitura se integra un síntesis con lo elementos que se desarrollan (Ver Cuadro 11). Para ésta evaluación se retoma el ejercicio anterior del Estudio de caso/s que evalúan en razón de los siguientes elementos:

1. **Planteamiento estratégico inicial (análisis el entramado institucional local).** Éste elemento se enfoca en análisis estratégico del gobierno municipal en vías de diseñar políticas públicas cuyo impacto modifique las condiciones de vida de sus habitantes. En materia de políticas públicas se refiere a problematizar el problema. Se constata con el estudio del gobierno municipal que analiza el entramado institucional local a efecto de formular la estrategia que impulse un desarrollo local.
2. **Rumbo al Acuerdo inicial del proceso (tejer acuerdos).** El ayuntamiento tiene una *visión* que le permita asumir su rol estratégico como actor destacado en el desarrollo local, con capacidad para tejer acuerdos con los demás actores locales para estructurar nuevas instituciones (reglas locales del juego) en el *Marco Institucional vigente*. Se constata con informes, documentos, sesiones de trabajo.
3. **Acuerdo inicial del proceso. ¿Cuál es el incentivo importante para demandar la creación de instituciones?.** Es el punto de encuentro de acciones e iniciativas de los actores locales, de quienes en consecuencia se coordinan de distintas maneras en los ámbitos económico, político y social, para dar lugar o detonar el cambio institucional. Se constata con la aportación evidencias que expongan cuál es el incentivo importante para demandar la creación de instituciones, toda vez que las instituciones reducen los riesgos y la incertidumbre económica y social, en este aspecto las instituciones puede ser relevantes porque:

- a) Favorecen la difusión y abaratamiento de la información;
- b) Promueven la vigilancia y cumplimiento, a bajo costo, de los contratos y los derechos de propiedad y,
- c) Facilitan soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado, derechos de propiedad, contratos, etcétera.¹⁷⁰

4. El objetivo del proceso. ¿Para qué se crean las nuevas instituciones?. Los acuerdos tomados por los actores locales para estructurar nuevas instituciones (reglas locales del juego) que incidan en el *Marco Institucional vigente* tienen como objetivo (s):

- a) Moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término;
- b) Estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico;
- c) Reducir la incertidumbre y,
- d) Proveer de señales para organizar la vida diaria, es decir guían la interacción humana.¹⁷¹

5. Fuente del Cambio institucional. El origen del problema que incentiva a los actores a detonar el proceso se encuentra en:

- a) Agotamiento institucional. Ocurre cuando algunas instituciones (reglas del juego) se vuelven obsoletas o no se adaptan al cambio técnico, político y social.
- b) Cambio demográfico. Se refiere a la estratificación de la población por sexo, raza, religión, entre otras características.
- c) Cambio en la dotación de recursos. Alude a la modificación de la relación entre factores productivos, específicamente entre la población y los demás factores.
- d) Innovación tecnológica. Induce importantes modificaciones en las instituciones.¹⁷²

6. Proceso político local de “quiebre”. La fricción entre los actores locales para llegar al acuerdo de crear las instituciones locales (reglas del juego) económicas, políticas y sociales. En esta etapa del proceso se determinan las nuevas reglas, se hacen los primeros ajustes originado por dos facetas:

- a) Aprendizaje e internalización de las nuevas reglas.
- b) La operación y manipulación de las reglas.¹⁷³

7. ¿En qué sentido o dirección se pacta dar el cambio institucional?. Una vez transitada la etapa anterior del aprendizaje, operación y manipulación de las reglas, que dirección toman:

- a) Instituciones y restricciones.
- b) Derechos de propiedad y contratos.
- c) La conducta de los agentes, incluidos los políticos y los burócratas.
- d) La intervención del gobierno en la economía local.

¹⁷⁰ AYALA ESPINO José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México 2000, p 328.

¹⁷¹ Idem, p 330.

¹⁷² AYALA ESPINO José. Citado por SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. Editores Plaza y Valdés, Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. I, Universidad de Guadalajara, México 2008, p 46.

¹⁷³ SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. Editores Plaza y Valdés, Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. I, Universidad de Guadalajara, México 2008, p 46.

e) La eficacia de las organizaciones. ¹⁷⁴

8. ¿Qué papel desempeña el gobierno municipal en relación con las instituciones?. El papel del gobierno municipal puede enfocarse a:

- a) Fijar y obligar al cumplimiento de las instituciones para reducir los miedos e incertidumbre en las elecciones económicas de naturaleza diversa y,
- b) Regular y vigilar áreas de intercambio, en las cuales los riesgos económicos y sociales potenciales son más altos y recurrentes, propiciando que los agentes tomen decisiones sobre la base de expectativas estables. Los agentes serán más conscientes de sus decisiones en la medida en que su comportamiento ocurra de acuerdo a las reglas aceptadas por todos los miembros de la sociedad. ¹⁷⁵

9. ¿Qué papel juega el gobierno municipal en relación con las restricciones institucionales?. Las instituciones son restricciones porque definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley (restricciones institucionales formales) y en las convenciones (restricciones institucionales informales). Se trata de un conjunto de normas fiables, cuya función es fomentar la cooperación y mejorar la coordinación económica. ¹⁷⁶

La institucionalización de las políticas municipales es un instrumento del *Cambio Institucional* pues sólo se institucionalizan éstas nuevas reglas si sólo si pasan a formar parte del marco institucional vigente de la municipalidad. Éste proceso de institucionalización depende entre otros factores de la proclividad social al cambio, por ello es lento e incremental de tal forma que el resultado de éste ejercicio de evaluación es una aproximación.

¹⁷⁴ AYALA ESPINO José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México 2000, p 320.

¹⁷⁵ Idem, p 329.

¹⁷⁶ Idem, p 330.

Cuadro 11. Cuadrante de análisis para evaluar la *Capacidad de gobernar* de los gobiernos municipales.

Elementos	Concepto de análisis	Indicadores
1. Planteamiento estratégico inicial	Análisis estratégico del entramado institucional en vías de diseñar políticas públicas cuyo impacto modifique las condiciones de vida de sus habitantes.	Análisis estratégico del entramado institucional local.
2. Rumbo al Acuerdo inicial del proceso (tejer acuerdos).	El ayuntamiento tiene una <i>visión</i> que le permita asumir su rol estratégico como actor destacado en el desarrollo local, con capacidad para tejer acuerdos con los demás actores locales para crear nuevas instituciones.	Negociaciones iniciales con actores locales.
3. Acuerdo inicial del proceso.	Los actores locales se coordinan en los ámbitos económico, político y social, detonando procesos ¿Cuál es el incentivo importante para demandar la creación de instituciones?.	<ul style="list-style-type: none"> a) Favorecer la difusión y abaratamiento de la información; b) Promover la vigilancia y cumplimiento, a bajo costo, de los contratos y los derechos de propiedad; c) Facilitar soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado, derechos de propiedad, contratos, etcétera.
4. El objetivo del proceso.	¿Para qué se crean las nuevas instituciones?.	<ul style="list-style-type: none"> a) Moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término. b) Estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico. c) Reducir la incertidumbre. d) Proveer de señales para organizar la vida diaria, es decir guían la interacción humana.
5. Fuente del Cambio institucional.	¿Dónde se ubica el origen del problema que detonan el proceso?.	<ul style="list-style-type: none"> a) Agotamiento institucional. b) Cambio demográfico. c) Cambio en la dotación de recursos. d) Innovación tecnológica.
6. Proceso político local	La fricción entre los actores locales para llegar al acuerdo de crear las instituciones locales (reglas del juego) económicas, políticas y sociales. En esta etapa del proceso se determinan las nuevas reglas.	<ul style="list-style-type: none"> a) Aprendizaje e internalización de las nuevas reglas. b) La operación y manipulación de las reglas.
7. Dirección del cambio institucional.	¿En qué sentido o dirección se pacta dar el cambio institucional?	<ul style="list-style-type: none"> a) Instituciones y restricciones. b) Derechos de propiedad y contratos. c) La conducta de los agentes, incluidos los políticos y los burócratas. d) La intervención del gobierno en la economía local. e) La eficacia de las organizaciones.
8. El gobierno municipal con relación a las instituciones.	¿Cuál es el papel del gobierno municipal en relación con las instituciones?.	<ul style="list-style-type: none"> a) Fija y obliga el cumplimiento de las instituciones. b) Regula y vigila áreas de intercambio.
9. El gobierno municipal con relación a las restricciones institucionales.	¿Cuál es el papel del gobierno municipal en relación con las restricciones institucionales?.	<ul style="list-style-type: none"> a) Formales. b) Informales.

Fuente: Elaboración propia a partir de conceptos de Ayala Espino/Sánchez Bernal.

Lo anterior nos conduce a valorar *el grado de institucionalización de las políticas y su impacto al marco institucional vigente en la municipalidad*, como presupuesto para evaluar la *Capacidad de gobernar* de los municipios como verdaderos gobiernos locales que construyen consensos para impulsar el desarrollo humano local y sustentable a partir de la Reforma municipal.

Capítulo III. Contextualización del municipio en Jalisco 2001-2003.

El presente capítulo se conforma por tres apartados el primero se denomina *Los contenidos de la reforma municipal* federal y en Jalisco, con el objetivo de estudiar las reformas a la Constitución Federal y la local del Estado de Jalisco así como su legislación reglamentaria a efecto de constatar su coherencia con el espíritu del legislador federal, los ejes para el análisis son el reconocimiento del municipio como nuevo orden de gobierno y, la coherencia del sistema jurídico nacional y local con el nuevo orden de gobierno. El segundo apartado son *Las políticas de fortalecimiento municipal* para conocer si la reforma municipal federal y local dio origen a la formulación de políticas públicas acordes al nuevo estatuto constitucional del municipio y, que favorecieran la transición de los ayuntamientos a gobiernos municipales, los elementos de análisis para éste apartado versan sobre: a) las políticas de fortalecimiento municipal y. b) el estado que guardan las Relaciones Intergubernamentales (RIG) del municipio en el sistema político nacional y estatal. Por último, una *Aproximación a la gestión municipal en el estado Jalisco* correspondiente al periodo 2001-2003 integrándose la información en forma general que proporcionen una panorama sobre la gestión con el objetivo de evaluar el impacto de la reforma en la gestión municipal.

Una característica determinante para la contextualización del municipio en México y en Jalisco es la gran diversidad municipal, los datos e información sobre los municipios en México respaldan esta afirmación. Así la diversidad en materia socioeconómica refiere que el 8% por ciento de los municipios más poblados concentran dos terceras partes de la población nacional mientras que en el 92% por ciento de los municipios se ubica menos de la tercera parte de la población nacional. En el año 2000, 912 municipios se podían considerar completamente rurales (con menos de 2 mil 500 habitantes en cada una de sus localidades) mientras que 20 municipalidades eran completamente urbanas (con de 2 mil 500 habitantes o más por localidad).¹⁷⁷ En cuanto al grado de marginación el 30% por ciento de los municipios tienen un grado de marginación bajo o muy bajo, en ellos habitan el 72% por ciento de la población nacional; el 20% por ciento presentan marginación media con el 20% por ciento de los habitantes y en el 51% por ciento de las municipalidades existe un grado de marginación alta y muy alta con el 16% por ciento de los habitantes del país. De 2000 a 2005 el porcentaje de municipios con altos niveles de Índice de Desarrollo Humano (IDH) pasó de 9.5% a 24.69%, mientras que el de aquellos con niveles intermedios se redujo de 89.7% a 75.14%. Aunque el porcentaje de municipios con bajos niveles de desarrollo humano ha sido inferior al 1% desde el año 2000, su reducción también es considerable al pasar de 19 a tan sólo cuatro en el mismo periodo. Existen contrastes municipales donde es posible encontrar municipalidades con progresos similares a los

¹⁷⁷ Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008 p. 2.

observados en los Estados Unidos y municipalidades con niveles de desarrollo por debajo a los de África Subsahariana, como es el caso de Cochoapa el Grande, en Guerrero (IDH 00-05). La diversidad socioeconómica municipal sobre todo en materia de pobreza y marginación necesariamente impacta en el desarrollo institucional del gobierno local, pues las capacidades institucionales son inherentes a las condiciones económicas y socioculturales de las municipalidades.

En Jalisco, como se abordó en el apartado de la selección de los casos de estudio (2.2.2.) la heterogeneidad de los municipios es una muestra de la situación nacional, tan sólo en el periodo de estudio 2001-2003 setenta y nueve municipios no cumplían con el requisito poblacional de 20,000 habitantes para constituirse como nuevos municipios. Asimismo, la diversidad se plasma en la gran heterogeneidad política de las administraciones municipales durante el mismo periodo donde 62 municipios eran gobernados por el Partido Revolucionarios Institucional PRI, 52 por el Partido Acción Nacional PAN, 6 por el Partido de la Revolución Democrática PRD, 3 por el Partido Verde Ecologista de México PVEM y un municipio por el Partido Convergencia Democrática. Por lo que en los hechos se confirma la gran diversidad municipal existente, considerar lo contrario no sólo es asumir una perspectiva errónea en el análisis municipal sino que limita el desempeño de las reformas municipales y políticas públicas para el fortalecimiento municipal.

3.1. Los contenidos de la reforma municipal.

3.1.1. La Reforma Federal.

El 20 de marzo de año 2000 entro en vigor la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma municipal que no fue resultado de una intensa lucha política regional y municipal sino que más bien se da en un contexto de transformaciones que en lo nacional presentaba un panorama de cambio de partido político en el gobierno federal hasta entonces ocupado por partidos emanados de la revolución durante casi todo el siglo veinte y en el exterior la dinámica mundial de la economía global representaba un desafío para hacer más flexible la gestión del territorio toda vez que *“La nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades. De ahí que la nueva frontera de la gestión urbana consista en situar a cada ciudad en condiciones de afrontar la competencia global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos.”*¹⁷⁸ Asimismo, la importancia de la participación ciudadana en las acciones de gobierno representaba una nueva forma de gobernar, una innovación en la gestión municipal y un hecho inobjetable para constituirse como buenos gobiernos. En éste contexto de fortaleciendo de lo local con más capacidad de gestión y de gobierno para que los municipios lograrán mejores condiciones para enfrentar los retos que impone la dinámica global y los desafíos del desarrollo

¹⁷⁸ BORJA Jordi y CASTELLS Manuel, *Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus, México 2000, pp. 31,32.

local, se da la reforma municipal. El Dictamen de la exposición de motivos aprobado por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1999 señalaba al texto:

“Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.”

179

El reconocimiento del municipio como actor y eje de desarrollo nacional implicó revisar su estatus constitucional de manera que éste le permitiese enfrentar los retos que representa el contexto nacional y global, para lo cual consideró el Congreso revestirle como un nuevo orden de gobierno de tal forma que los ayuntamientos transitarán de administradores a gobiernos locales como así se aprecia en el cuerpo del dictamen:

*“Es procedente reformar la Fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como ámbito de gobierno. Para ello es necesario sustituir en ese párrafo el término “administrar” por el de “gobernar”, para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano del gobierno del municipio...”*¹⁸⁰

El debate parlamentario que antecede a la reforma fue accidentado por ajustes de último momento entre acusaciones de los grupos parlamentarios de *“someterse nuevamente al Ejecutivo y aceptar lo mínimo”* y de los panistas que condenaron la postura *“del todo o nada” del PRD*.¹⁸¹ A fin de lograr consensos y no poner en riesgo la reforma la fracción prisita incluyó lo referente a los medios de impugnación y órganos para dirimir controversias entre particulares y la administración pública municipal que posteriormente en Jalisco se instrumentó a través de los juzgados municipales, mientras que los *“Diputados del PRD y del PT propusieron también cambios al dictamen, pero todos fueron rechazados por el PRI”*¹⁸² la fracción de Acción Nacional expuso: *“...con esta reforma el ciudadano estará más cerca del gobierno y se democratiza la distribución del poder político; convierte al municipio en un auténtico nuevo orden de gobierno y deja de ser una simple división administrativa, vulnerable a las decisiones del gobierno de la entidad a la que pertenece; con esta reforma, los gobiernos no podrán vulnerar la autonomía municipal”*.¹⁸³ Así la fracción perredista *“lamentó los pobres alcances del dictamen aprobado”* y afirmó en voz del Diputado Carmelo Enríquez:

“Tampoco se subsana la “enorme” injerencia de los congresos locales en la vida municipal; se limita la libre asociación de los municipios al dejar en

179 Dictamen de Exposición de motivos aprobado el 15 de junio de 1999 por la Cámara de origen (Diputados Federales), Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados Legislatura LVII, Noviembre de 1999, p 26.

180 Idem. pp 26 y 27.

181 Periódico: La Jornada, de fecha 19 de junio del 1999, en pagina electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/1999/jun99/990618/contra.html> [Consulta: 5 julio. 2004, 14:20 hrs].

182 Idem.

183 Idem.

*manos de los congresos la aprobación de estas alianzas, "son 31 candados para evitarlo"; tampoco aparece el tema hacendario que coordine no solamente ingresos sino patrimonio y deuda, y por lo tanto reconozca plenamente potestad tributaria, ni se ha resuelto totalmente el mando de la policía municipal."*¹⁸⁴

Una muestra de la actividad parlamentaria fue el número de iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional pues tan sólo las presentadas durante el ejercicio de la Legislatura LVII fueron nueve de cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido del Trabajo (PT) presentaron dos cada uno y el PRD tres, lo que en una buena medida explica el descontento de quienes trabajaron en las propuestas y que éstas no prosperarán por ello se evidencia que la reforma fue acordada por las cúpulas de los grupos parlamentarios mayoritarios sin integrar propuestas de las minorías. Los contenidos de la reforma se exponen en el Anexo 1 del presente documento a través de un cuadro analítico, así como su correspondencia en la constitución de Jalisco.

Una vez aprobada la reforma por el Congreso Federal ésta siguió su proceso constitucional el cual obliga la correspondiente aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados del país para dar paso, una vez promulgada la reforma por el ejecutivo federal a las reformas de las constituciones locales y su correspondiente reglamentación marco municipal que rija la vida municipal en cada uno de los estados del país.

3.1.2. La reforma en Jalisco.

El Congreso del Estado de Jalisco reformó la Constitución local mediante Decreto 18,344 publicado en El Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 19 de diciembre del año 2000, en su exposición de motivos retoma elementos del dictamen federal reconociéndole al municipio como un nuevo "nivel de gobierno" lo que implicó que los ayuntamientos pasarán a gobernar a las municipalidades dejando atrás la función de administradores territoriales de los servicios públicos que venían desempeñando como un órgano de función pública descentralizada. Así el dictamen de la comisión legislativa local señala al texto:

*"Que el Municipio, considerado como una comunidad natural encargada de proporcionar a sus miembros los elementos más tangibles del común,.... Siempre ha tenido carencias de índole político, jurídico y financiero que ha impedido su auténtico desarrollo autónomo, que sin embargo, no ha mermado la importancia y el crecimiento de este nivel de gobierno, y por ende, la urgencia de evaluar sus atribuciones y necesidades a lo largo de nuestra historia."*¹⁸⁵

Este nuevo nivel de gobierno queda establecido en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Jalisco denominado *Del Gobierno Municipal*

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ Minuta del Decreto 18344, p. 2

comprendiéndole del artículo 73 al artículo 89, la constitución local reconoce al municipio su facultad de gobernar (Ver Cuadro 12) retoma el marco de competencias exclusivas del municipio, acorde al mandato federal estipula los criterios-mandato que deberá contener la legislación municipal esto es la ley marco y con ello la legislación reglamentaria de la constitución local así como las facultades que como gobierno posee para organizar su administración al igual señala las relaciones y sus condiciones entre los servidores públicos y el ayuntamiento asunto que ya se encontraba en la legislación estatal.

En materia de participación de la ciudadanía se confirma la obligación de los ayuntamientos para reglamentar los derechos que los vecinos y los ciudadanos tienen frente a la autoridad municipal pero se acota en cierto modo respecto del servicio o función pública de que se trate, así como las obligaciones tanto para la administración pública de eficientar la prestación del servicio público como para los ciudadanos de contribuir para el mantenimiento del servicio. Asimismo sigue la perspectiva que asume la participación para la *obra pública* como se observa en la creación de los mecanismos para “garantizar” la participación ciudadana y vecinal esto es, el plebiscito para los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la obra pública o el patrimonio municipal y el Referéndum Municipal derogatorio total o parcial de los ordenamientos aprobados por los ayuntamientos. Cabe hacer mención que en materia de participación ciudadana se transcribió textualmente lo estipulado en la antigua ley orgánica a la nueva ley del gobierno pues prácticamente se cambia el orden de los artículos para quedar igual sólo se adicionan las uniones o federaciones de organismos de participación fortaleciendo el corporativismo y no en la dinámica del buen desempeño del gobierno, de la evaluación de las políticas municipales, de la transparencia y la rendición de cuentas. Igual en materia de planeación se esta a lo estipulado por la ley y reglamento correspondiente.

Para dirimir controversias entre los ciudadanos y sus autoridades municipales como lo manda la constitución federal se crea la figura de jueces municipales como una institución obligatoria para todos los municipios reservándose su nombramiento el pleno del Ayuntamiento tras la correspondiente convocatoria pública para los ciudadanos que habiten en la municipalidad. Cabe hacer mención que los juzgados municipales tendrán total independencia de actos sólo rindiéndole informe al ayuntamiento. En materia de servicios públicos además de retomarlos y mantener los que se encontraban antes de la reforma como es el de Estacionamientos Municipales se instauran dos nuevos servicios públicos municipales: Centros Deportivos Municipales y Centros Culturales Municipales. En materia del Catastro Municipal y su instrumento a través de las Tablas de Valores encontramos que la reforma federal representa un retroceso con respecto legislación local, anteriormente no se requería de la aprobación legislativa pues el consenso social validaba los trabajos a través del Comité Técnico de Catastro y la aprobación del ayuntamiento bastaban para su aplicación, por ello, se puede afirmar que para los gobiernos municipales esto viene a significar un retroceso, toda vez que al facultar la aprobación a otro poder emergen otros actores como

los diputados y los grupos de poder que gestionan el territorio están en condiciones de lograr “arreglos” fuera del espacio municipal.

Cuadro 12. Comparativo de los preceptos centrales de las Reformas federal y local de Jalisco.

Reforma al 115 de la Constitución Federal.	Se incluye en la Constitución del Estado de Jalisco.
Se reconoce al municipio como orden de gobierno.	Se reconoce al municipio como orden de gobierno.
Marco de competencia exclusivo.	Se le otorgan competencias exclusivas.
Se crea la figura de leyes marco estatal en materia municipal. (Se sustituyen las leyes orgánicas municipales).	Se precisa lo único que deberá establecer la ley marco. Se crea la nueva Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.
Se actualiza la facultad para que los ayuntamientos aprueben los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.	Se actualiza.
Se faculta al Ayuntamiento para que organice la administración pública municipal.	Se faculta al Ayuntamiento para que organice la administración pública municipal. Se faculta al Ayuntamiento para que norme las condiciones y relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores. Establecida antes de la reforma.
El Ayuntamiento es facultado para aprobar los reglamentos que aseguren la participación ciudadana y vecinal.	Se faculta al ayuntamiento para aprobar reglamentos que aseguren la participación ciudadana y vecinal. Para los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, se crea el Referéndum Municipal derogatorio, total o parcial. Para los actos o disposiciones de carácter administrativo implique la obra pública o el patrimonio municipal se crea el Plebiscito.
Medios de defensa de los particulares.	Se retoma el mandato constitucional federal y en la nueva ley se crean los Jueces Municipales.
Autonomía del ayuntamiento en la aprobación por mayoría calificada de sus 2/3 partes para la celebración de actos que comprometan al municipio más allá del período.	Se retoma la facultad.
Reglas claras para la celebración de convenios sobre la prestación de los Servicios públicos y la Hacienda Municipal.	Se retoma la obligación.
Subsidiariedad del Gobierno Estatal para que asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos.	Se retoma la obligación.
Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.	Segundo transitorio de la Reforma a la Constitución local.
Previsiones de conflictos Municipio-Estado.	Se establecen las previsiones.
Competencia exclusiva del Municipio sobre el catálogo de servicios y funciones.	Se garantiza la competencia exclusiva.
Se extiende su competencia a las funciones derivadas de los servicios.	La legislatura local decreto dos nuevos Servicios Públicos Municipales: Centros Deportivos Municipales y Centros Culturales Municipales, en las Fracciones X y XI del Artículo 94 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.
Asociación de municipios.	Se retoma. (Estaba establecida antes de la reforma, pero requería de aprobación del Congreso).
Prohibición de establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de contribuciones	Se retoma.
Iniciativa en materia fiscal.	Estaba establecida antes de la reforma.
Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales... las tablas de valores unitarios de suelo ...	La Ley de Catastro Municipal del Estado (1997) otorgaba la facultad para la aprobación al Consejo Técnico Municipal y al Ayuntamiento. Existe retroceso.
Ejercicio directo de la Hacienda Municipal por el Ayuntamiento o por quienes autorice.	Se retoma. (Estaba establecida antes de la reforma.)
Actualización en materia urbanística.	Estaba establecida antes de la reforma.
Desarrollo Regional.	Se retoma. (Estaba establecida antes de la reforma, pero requería de participación del Ejecutivo).
Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.	Se retoma.
Concurrencia en zonas federales.	Se retoma.
Se otorga al Presidente Municipal el mando de la policía preventiva municipal.	Se retoma.
Devolución al Presidente Municipal de Capitales Estatal del mando de la policía.	Se retoma.

Fuente: Elaboración propia a partir de las reformas municipales.

La reforma municipal implicó la revisión y reforma de las atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como lo fue en el caso en que la Constitución local facultaba al Congreso del Estado para crear y suprimir empleos públicos municipales (Art. 35 fracción V) dado que la aprobación del ayuntamiento para crear una dependencia municipal no era suficiente pues tenía que solicitarle al legislativo que la aprobara para entrar en funcionamiento. En el Poder Ejecutivo se reformó lo correspondiente al control de la policía preventiva municipal (Art. 50 fracción XIII) ahora se acota el manejo discrecional pues la nueva normatividad obliga a la emisión de un acuerdo.

Tanto la reforma federal como la constitucional local estipulan la obligación para la creación de una ley marco de la nueva vida municipal abrogándose la Ley Orgánica Municipal de Jalisco, sólo se mantuvo vigente en lo correspondiente a las figuras del vicepresidente como integrante del ayuntamiento y al síndico como actor administrativo hasta el 2003, para dar paso a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal (LGAPM) que entró en vigencia a partir del 22 de mayo del año 2001. En la exposición de motivos que conformó el dictamen de la comisión legislativa que propuso la nueva ley, se lee textualmente:

*“El Municipio, en nuestro orden jurídico, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia el Municipio ha sido considerado como una unidad descentralizada de la administración pública estatal, y por lo tanto, nunca ha contado con los elementos de carácter político, jurídico o financiero que le permitan cumplir con su función de ser una comunidad natural encargada de proporcionar sus miembros los elementos del bien común.....Con el fin de darle una nueva vida al Municipio mexicano....”*¹⁸⁶

En los primeros artículos de la nueva ley se aprecian el reconocimiento y el cambio de naturaleza jurídica para el municipio y su administración municipal (Ver Cuadro 13), el nuevo orden de gobierno, su administración y la exclusividad de sus competencias constitucionales como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 13. Comparativo de la legislación reglamentaria municipal.

Ley Orgánica Municipal	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal
Art.1.- Este ordenamiento regula la constitución, fusión y extinción de los municipios; organización, función, suspensión y desintegración de los cabildos. Es aplicable en todos los municipios del Estado y en aquellos que llegaren a constituirse.	Art.1.- Las disposiciones de la presente ley son de orden e interés público y regulan la constitución, fusión y extinción de los municipios; establecen las bases generales de la administración pública municipal y se aplican en todos los municipios del Estado y en aquellos que lleguen a constituirse
Art. 2.- El Municipio libre es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco. Es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio; autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda ; con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado, y en esta ley.	Art. 2.- El Municipio libre es un nivel de gobierno , así como la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco; tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado, y en la presente ley.
Art. 3.- Los ayuntamientos no tendrán ningún superior jerárquico; son independientes entre sí, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los poderes del Estado	Art. 3.- Cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Las competencias municipales deben ser ejercidas de manera exclusiva por el Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación.

¹⁸⁶ Minuta del Decreto 18503, p 1.

En la nueva legislación falta una definición clara del municipio. Sólo se le reconocen como un nivel de gobierno y con ello las atribuciones que corresponden a su propia naturaleza.

En relación a la constitución de delegaciones y agencias municipales la ley marco les otorga ésta atribución a los ayuntamientos quienes deberán reglamentar además de la asignación de los titulares el procedimiento por el cual se realice la designación, las atribuciones de las instancias municipales así como las obligaciones y facultades de quienes ocupen la titularidad de las mismas. Cabe resaltar que sus titulares podrán ser propuestos al pleno del ayuntamiento para que los designe independientemente del mecanismo de elección o selección. Asimismo es de mencionarse que fueron estipulados en la ley los requisitos para ser delegado municipal contradiciendo el espíritu de una ley marco un año después de haber entrado en vigencia.

El proceso de entrega-recepción de la administración municipal, se estipula como un asunto propio y exclusivo del gobierno municipal se establecen reglas mínimas para su operación se norma todo el ámbito del gobierno y su administración así como la obligación para que cada titular de la administración saliente sea director, jefe de departamento o bien comisionado, entregue información y patrimonio al nuevo titular independientemente del proceso que realicen los encargados de la hacienda municipal. En cuanto a la desintegración de un ayuntamiento se estipulan los supuestos en los cuales el Congreso podrá conocer y estará facultado para proceder, incluso el de ingobernabilidad (frac. IV del Art. 20 LGAPM). De igual forma en lo referente a la suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento. Se retoman las comisiones edilicias como instrumento del Ayuntamiento para el estudio, vigilancia y atención de los diversos asuntos que le correspondan conocer pero a diferencia de la legislación abrogada en la cual se establecían más de cuarenta comisiones para que todos los municipios las instalarán –había donde alguno (s) regidores presidían más de cinco comisiones y que jamás las llegaba a operar, así como regidores que presidían comisiones sin existir el objeto de las mismas en sus municipalidades, regidores de turismo en municipios sin vocación turística-, la actual legislación no las establece comisiones facultando al ayuntamiento para que reglamente su denominación, características, obligaciones y facultades. Sólo se establece que las mismas podrán ser unipersonales o colegiadas, permanentes o transitorias, dejando a salvo el derecho del presidente para seguir proponiendo la asignación de comisiones a los regidores y al síndico municipal. Lo que refiere a las sesiones del máximo órgano del gobierno local se retoma a la vieja ley sólo cambian de nombre, la periodicidad mínima para sesionar fue condicionada a una ordinaria por mes posteriormente se reformó la obligación a dos ordinarias cuando menos por mes. Las votaciones dentro de las mismas sesiones, se tipifican en mayoría simple (mayoría de los asistentes a la sesión), mayoría absoluta (mayoría de los integrantes) y mayoría calificada (las dos terceras partes de los integrantes); las abstenciones se suman a la mayoría. Asimismo, se estipulan los supuestos que

requieren mayoría calificada. Lo que reduce los controles del Legislativo sobre el municipio.

En materia de reglamentación los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de orden público e interés social ya sea que organicen la administración pública municipal o regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos municipales, además aquellos que aseguren la participación ciudadana y vecinal. Cabe hacer mención que lo anterior implica la facultad para diseñar la estructura administrativa (Art. 60 LGAPM) que anteriormente estaba reservada a la autorización del Congreso local. Si bien no se determina el proceso de reglamentación dejándole libertad al municipio si se estipulan principios generales que se deben observar en dicho proceso. Además se exponen los capítulos mínimos que deben contener los reglamentos así como aquellos a que deberán sujetarse las circulares, manuales, instructivos y demás ordenamientos administrativos emanados de la administración municipal. Sobre las facultades y obligaciones de los integrantes del ayuntamiento se retoma la reforma municipal a excepción de lo correspondiente al nuevo síndico municipal (Ver Cuadro 14) pues se le atribuyen funciones que van más allá de la representación legal según se ve a continuación:

Cuadro 14. Nuevo Síndico municipal en Jalisco.

Artículo 52. Son obligaciones del Síndico:	Artículo 53. Son facultades del Síndico:
I ...	I ...
II. ...	II. ...
III. ...	III. ...
<i>IV. Revisar la situación de los rezagos fiscales para que éstos sean liquidados y cobrados;</i>	<i>IV. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la oficina encargada de la Hacienda Municipal;</i>
<i>V. Cuidar que la recaudación de los impuestos y la aplicación de los gastos se hagan cumpliendo los requisitos legales y conforme a la Ley de Ingresos y al presupuesto respectivo;</i>	<i>V. Intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes del Municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;</i>
<i>VI. Conocer de las condonaciones o reducciones de créditos fiscales que realicen el Presidente Municipal y el funcionario encargado de la Hacienda Municipal;</i>	<i>VI. Participar en las comisiones cuando se trate de resoluciones o dictámenes que afecten a todo el Municipio;</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación.

Para dirimir las controversias entre el municipio y los particulares se crean los jueces municipales quienes serán designados por el ayuntamiento previa convocatoria pública y desde luego cumplidos los requisitos y procedimientos que la propia ley marco establece. Como servidores públicos municipales auxiliares del ayuntamiento se establece al encargado de la secretaría y al encargado de la hacienda municipal “denominados así, para dar libertad a los Ayuntamientos de escoger los esquemas administrativos y de organización que más les acomoden a

sus necesidades."¹⁸⁷ Con excepción de los anteriores cargos y el servidor público designado por el presidente municipal para la policía preventiva municipal (Art. 102 LGAPM) no se establece figura alguna en la ley marco en razón del mandato federal.

En materia de hacienda pública queda expresa la prohibición para eximir u otorgar subsidios respecto del impuesto predial a los bienes del dominio público de los tres ordenes de gobierno así como los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos municipales. Se faculta a los ayuntamientos para desincorporar o disponer del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento. Los recursos que integran la hacienda pública municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien por quien ellos autoricen conforme a la ley, a fin de ser coherente con las nuevas atribuciones para estructurar la administración municipal que implican la creación de organismos descentralizados, desconcentrados y empresas para-municipales, para la mas eficiente prestación de los servicios públicos municipales. Asimismo, en materia del patrimonio municipal se le da un orden, se clasifica, se establecen principios y los procedimientos para la adquisición y enajenación del mismo así como la obligación de hacer pública la información sobre él mismo a través de un Registro público (Art. 92 LGAPM). Por último en cuanto a fiscalización la Constitución local refiere lo siguiente:

"Artículo 35.- Son Facultades del Congreso:

.....

V. Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos, y revisar y fiscalizar las cuentas correspondientes;

La revisión de las cuentas públicas de los poderes Ejecutivo y Judicial; la de los entes públicos estatales autónomos; organismos descentralizados y fideicomisos estatales o municipales, así como de los ayuntamientos del Estado; tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión.....

Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior denominada Auditoría Superior del Estado.

Serán principios rectores de la fiscalización superior, la legalidad, certeza, independencia, objetividad e imparcialidad.

Si del examen que la Auditoría Superior del Estado realice con motivo de la fiscalización que haga, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, ni se hayan cumplido los programas o planes propuestos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública de los poderes Ejecutivo y Judicial; la de los entes públicos estatales autónomos; organismos descentralizados y

¹⁸⁷ Exposición de motivos del dictamen de la Ley del Gobierno y la Administración Municipal, bajo Decreto 18503. Punto número 11.

*fideicomisos estatales o municipales debe ser presentada a más tardar el último día de marzo del año siguiente al de su ejercicio. Para la presentación de las cuentas públicas de los municipios, deberá estarse a lo que disponga la ley.*¹⁸⁸

Sin dejar de la do el análisis contable, los objetivos de la fiscalización se orientan a la variable del desempeño, al reducirse al cumplimiento de los objetivos de los programas (Programa de obra pública, Programa de Empedrado, Programa de Pavimentación, etcétera.) y, no se aborda la eficiencia del sistema hacendario. Asimismo, la exposición de motivos de la reforma municipal expone:

*“En materia de cuentas públicas, se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no sólo de revisar sino de fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los congresos estatales respecto de los municipios. Por lo tanto la evaluación de los programas municipales corresponderá al Ayuntamiento, respecto del desempeño que tenga la Administración Pública Municipal.”*¹⁸⁹

Dado lo anterior, no existe congruencia entre lo reformado por la legislatura local y la reforma federal, lo que implica el fortalecimiento de los controles legislativos y la extensión del poder sobre la planeación del desarrollo de las municipalidades que por otro lado la legislación local en materia de planeación reserva al gobierno local.

Los Servicios Públicos municipales establecidos en la Constitución federal se encuentran previstos con anterioridad incluyendo el servicio de tránsito municipal (f. IX Art. 79 Constitución Estatal) y los Estacionamientos municipales (f. V Art. 79 Constitución Estatal). Se incrementan dos nuevos servicios bajo la coyuntura de la reforma, los Centros Deportivos Municipales (f. X Art. 94 LGAPM) y, Centros Culturales Municipales (f. XI Art. 94 LGAPM). Asimismo, se faculta a los Ayuntamientos para solicitar al Ejecutivo estatal que se haga cargo en forma temporal de la prestación del servicio público así como la ejecución de obras. De igual forma los municipios podrán coordinarse y asociarse para mejorar la eficiencia en prestación de los servicios y la función pública que les corresponda. Se institucionaliza la subsidiariedad a cargo del Ejecutivo cuando las municipalidades no tengan la capacidad administrativa para la prestación de algún servicio asunto que deberá dictaminar el Congreso. Por último se establecen las reglas y principios para la concesión de bienes y servicios públicos municipales.

Sobre las relaciones entre los municipios y sus trabajadores la constitución local faculta al ayuntamiento para aprobar los reglamentos que normen la creación y supresión de empleos públicos municipales así como las condiciones y relaciones de trabajo (Frac. IV Art. 77 Constitución local). La legislación marco establece las sanciones y el procedimiento que deberá seguirse para la aplicación de las

¹⁸⁸ CD de leyes, Legislatura LVI del Congreso del Estado, diciembre del 2003.

¹⁸⁹ Dictamen para la aprobación de la reforma al 115 Constitucional, presentado en la sesión de la Cámara de Diputados el jueves 17 de junio de 1999, en GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y, GUILLÉN LOPEZ, Tonatiuh, *Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional*, Ed. Miguel Ángel Porrua-CIDE, México 2000, p 400.

mismas. En cuanto a la seguridad social, se establece como obligación del ayuntamiento pudiéndose recurrir a los organismos o entidades públicas o privadas para su otorgamiento a los trabajadores. Se establecen los medios de apremio para hacer cumplir los acuerdos de ayuntamiento así como las responsabilidades y la obligación de presentar la declaración patrimonial a cargo de los servidores públicos municipales que ostentan cargos públicos de responsabilidad se estipulan.

3.2. Las políticas de fortalecimiento municipal.

3.2.1. Las políticas federales.

El 23 de mayo del año 2003 en Jalisco la Secretaría de Gobernación presentó El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 (PAF) donde se expone una perspectiva integral de lo que serán las políticas federalistas encaminadas a proporcionar herramientas para la cooperación entre los tres ordenes de gobierno, un modelo de transición hacia un Auténtico Federalismo con principios que sirven de marco para la acción gubernamental y proyectos para fortalecer el federalismo en su elaboración participaron la Secretaría de Gobernación y veintiún dependencias federales, se incorporaron propuestas de diversos foros realizados en todo el país. Estructurado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) antes Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN) donde confluyen los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal (CEDEMUNES), documento del cual se exponen los siguientes contenidos.

Los retos del auténtico federalismo:

- a) Inserción en la globalización.
- b) Desarrollo regional equilibrado.
- c) Descentralización política y redistribución de competencias.
- d) Fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales, mediante el impulso de la profesionalización.
- e) Impulso de relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.
- f) Ampliar la autonomía política y fortalecer las instituciones gubernamentales del Distrito Federal.
- g) Reforma del Estado en su vertiente federalista.
- h) Unidad nacional, mediante un acuerdo fiscal que exprese a auténtica solidaridad de todos los miembros de la Unión.
- i) Promover una cultura política federalista.
- j) Democratizar la gestión pública mediante esquemas de participación ciudadana y rendición de cuentas. 190

Éste diagnóstico sobre la situación que enfrentaban los gobiernos locales trae consigo los retos como propuesta de agenda del análisis de los problemas se potencia el reto, la falta de *capacidad de gestión* de los gobiernos estatales y municipales se enfrenta con la profesionalización de la administración, la concentración de los recursos y atribuciones no solamente es cuestión de eficacia en las relaciones intergubernamentales (RIG) sino de cambio de reglas del juego. Se visualizó una agenda municipal con una visión y misión (Ver Cuadro 15).

El programa federal traza las líneas de política (Ver Cuadro 16) que debiesen asumir no sólo el INAFED y las dependencias del ejecutivo federal sino el estado mexicano. En este contexto la Secretaría de Gobernación a través del INAFED a partir de las líneas de política del PAF emprende programas para favorecer las reglas claras en las relaciones intergubernamentales a través de la

190 PAF Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2003, pag. 38-40.

descentralización, la implementación del proyecto *Desde lo Local*,¹⁹¹ que se trabaja con los tres órdenes de gobierno; *la profesionalización y capacitación* a los servidores públicos municipales y estatales, impulsándose mecanismos como el *servicio civil de carrera o los sistemas de competencias*, para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Cuadro 15. ¿A dónde queremos llegar?	
Visión	Misión
Los Estados Unidos Mexicanos estarán constituidos por municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y Federación. Los estados serán soberanos y prósperos, con poderes federales garantes de la unidad y la equidad entre los mexicanos. El Estado mexicano será uno de derecho, social, democrático y federalista.	Asegurar la transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información INAFED.

En cuanto a las políticas para *Coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que impulse la competitividad, la inclusión social, la sustentabilidad* el INAFED no informó sobre los programas y los resultados obtenidos. En lo referente a *Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas* (Ver Cuadro 16) el INAFED no presentó un programa institucional, no obstante a ello la Secretaría de la Función Pública emprendió acciones en torno a la capacitación a funcionarios municipales en el país, asimismo apoyo esfuerzos interinstitucionales con universidades y organismos de la Sociedad Civil.

Cuadro 16. ¿Cómo lo vamos a lograr?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a los gobiernos locales de forma asimétrica gradual...</i> • <i>Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, mediante un esquema integral de profesionalización y capacitación que apoye la descentralización...</i> • <i>Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.</i> • <i>Coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que impulse la competitividad, la inclusión social, la sustentabilidad...</i> • <i>Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información INAFED.

¹⁹¹ La Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) es un proyecto basado en una metodología para lograr un diagnóstico adecuado de las condiciones de desarrollo que se presentan en los municipios y sus gobiernos, para así poder enfocar los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, alcanzando la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. El objetivo de Desde lo Local es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente (INAFED).

En materia de descentralización la Secretaría de Gobernación a través del INAFED coordinó la elaboración con dependencias federales de planes estratégicos para descentralización administrativa, presentando los avances de gestión en diciembre del 2003 (Ver Cuadro 17). En los procesos que cada dependencia federal llevó a cabo la *“descentralización debe tomar en cuenta las potencialidades y vocación de cada municipio y entidad federativa, actuando de manera diferenciada y gradual.”*¹⁹²

Cuadro 17. Estado que guardan las políticas de la descentralización.

Descentralizando	Facilitan participación en decisiones a gobiernos estatales y municipales y/o consejos ciudadanos:	No reportan acciones de descentralización
Agricultura, Educación, Medio Ambiente, Hacienda, Comunicaciones, Reforma Agraria, Trabajo, Comisión Forestal, Salud, Turismo.	Desarrollo Social, Comisión Nacional de Población (Segob), Energía, Cultura.	Comisión de Pueblos Indígenas, Relaciones Exteriores, Protección Civil, Seguridad Pública, Economía, Función Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información INAFED.

Como se puede observar en el Anexo 2 de la presente investigación en tanto que SAGARPA presenta el estado de la descentralización de ocho programas con una amplia recepción de los gobiernos estatales, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social presenta sólo dos programas con avances considerables, en confrontación con los once programas expuestos por SEMARNAT en donde sólo el Estado de México ha logrado descentralizar el programa *Recursos Forestales Maderables*. La Secretaría de Salud se planteo cuatro programas y el total de los mismos ha sido descentralizado contra los nulos avances de las dependencias federales de Relaciones Exteriores, Protección Civil, Seguridad Pública, Economía y la Función Pública.

En materia de profesionalización del servicio público municipal impulsado por el INAFED, durante el periodo 2000-2006 en ninguno de los más de dos mil cuatrocientos municipios del país se reportó funcionando un sistema. Si bien se dio cuenta de experiencias municipales encaminadas a la profesionalización como en el caso de Jalisco en los municipios de Puerto Vallarta, Tepatitlán y Zapotlán el Grande, no se logró informar sobre alguna institucionalización.

3.2.2. Las políticas locales de fortalecimiento municipal.

Para el análisis de las políticas locales emprendidas por el gobierno estatal a partir de la reforma municipal de 1999 se requiere previamente poner en contexto el

¹⁹² Reunión Nacional de Organismos de Desarrollo Municipal en la sede del INAFED en la Ciudad de México, el 30 de enero del 2004.

hecho importante y determinante que constituye el inicio o arranque de la gestión pues las administraciones municipales entraron en funciones el primero de enero del año 2001 en tanto que el gobierno estatal lo hizo el primero de marzo del mismo año, es decir dos meses posterior al municipio situación que tiene muchas implicaciones para el “*arranque de la gestión*” debido a las dinámicas de las organizaciones burocráticas y al lento proceso de aprendizaje de los nuevos funcionarios, sin dejar pasar por alto que el primero de diciembre del año anterior se había dado la alternancia en el poder arribando un partido político opositor en la administración pública federal.

El financiamiento para el desarrollo se ha convertido en un eje de la gestión debido a muchos factores entre ellos la escasa captación de recursos propios y por otro lado era el cuarto año de haberse creado el Ramo XXXIII que asignaba recursos federales a los municipios quienes lo administraban. En ese orden de ideas es que éste análisis sobre las *políticas de fortalecimiento municipal* se enfoca en el *Fortalecimiento de las Finanzas Municipales*, a partir de los contenidos estipulados en el plan estatal así como de las obligaciones establecidas en la ley, se conforma la política estatal más importante para los presupuestos de los gobiernos municipales.

El Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 establece como estrategia: *Fortalecer las Finanzas Municipales*. Para la consecución de la misma fija como eje a la *Reforma hacendaría que habrá de traducirse en mayores potestades tributarias para los municipios, que vendrán a fortalecer las haciendas municipales*, definiéndose las siguientes líneas de acción:

- Consolidar el sistema de coordinación fiscal con los municipios.
- Promover en los municipios la homologación de los sistemas integrales de información financiera.
- Impulsar la implantación de sistemas de planeación, programación y presupuestación en los municipios.
- Promover una justa distribución del ingreso fiscal hacia los municipios de conformidad con los criterios acordados en el seno del Consejo Estatal Hacendario.¹⁹³

Éstas líneas concluyen en una sola meta: “*Propiciar la implantación de sistemas municipales de planeación, programación y presupuestación.*” Destacando de sobremanera la obligación para *Promover una justa distribución del ingreso fiscal hacia los municipios*. Cuestión central para conocer en la práctica la relación Estado-municipios y con ello el fortalecimiento de la autonomía municipal y la consolidación del gobierno municipal.

Por otro lado esta la normatividad con la que el plan y sus programas no pueden contradecirse. Así la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios creada en 1997 y reformada en el año 2000, en cuyo Capítulo III *De las Participaciones Federales y Estatales a los municipios*, es el origen de dos fondos muy importante para el municipio: El Fondo Municipal de Participaciones y el Fondo del Fomento Municipal.

¹⁹³ CD del Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, COPLADE, Guadalajara, Jalisco, México 2001.

El primero se integra a partir de las cantidades que perciba el Estado por concepto de Participaciones Federales a los Municipios, estipulándose que recibirán el 22% del Fondo General de Participaciones y, del importe que perciba por el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (en ese momento vigente). El 100% de los ingresos que perciba por concepto de Derechos Federales y, del Fondo de Fomento Municipal de acuerdo a los coeficientes que determine anualmente el Congreso del Estado. Así, las cantidades resultantes de los porcentajes anteriores se integran en el Fondo Municipal de Participaciones que se distribuye en base a Factores para cada municipio, conforme a las siguientes criterios y parámetros: Para los recursos provenientes de la Federación que integran este fondo: 1) Se garantizarán a los Municipios los mismos recursos que recibieron el año inmediato anterior; 2) De las cantidades que el Estado reciba en exceso con respecto al año inmediato anterior, se distribuirán entre los Municipios de conformidad con los coeficientes que se determinen tomando los siguientes parámetros: a) El 45% en proporción al número de habitantes de cada Municipio en relación al total estatal (según INEGI); b) El 20% en proporción a lo que perciben de participaciones y aportaciones federales; c) El 20% en función a su propia recaudación municipal; d) El 10% por número de localidades y la extensión territorial y, e) El 5% en proporción al índice de marginalidad según la información oficial que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI). En cuanto a los recursos estatales que conforman este fondo, se integrarán sólo con el 40% del Impuesto Estatal sobre Nóminas y, el 100% del Impuesto Estatal de Espectáculos Públicos. Los factores de participación que conforme a las bases anteriores resulten, se revisarán, modificarán y aprobarán anualmente por el Congreso del Estado. En tanto dichos factores no se actualicen, el Congreso del Estado autorizará se sigan aplicando las que correspondan al año inmediato anterior, a cada Municipio.

El segundo fondo Fomento Municipal, incluye las cantidades adicionales derivadas de la coordinación del Estado en materia de derechos, se distribuirá entre los municipios de la siguiente manera: I.- Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiere correspondido en el año inmediato anterior; y II.- Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar al monto del incremento que tenga este Fondo en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente. El coeficiente se determinará conforme a las siguientes reglas: El 50% de acuerdo al 40% de los ingresos propios y, el otro 50% restante entre todos los municipios considerando el grado de marginalidad. Los factores, indicadores, procedimientos, fórmulas y coeficientes utilizados para determinar la distribución del Fondo de Fomento Municipal entre los Municipios del Estado, serán revisados y aprobados por el Congreso del Estado, para cada ejercicio fiscal.

Las participaciones serán cubiertas por la Secretaría de Finanzas del Estado, el día 25 de cada mes, su retraso dará lugar al pago de intereses. La Secretaría de Finanzas del Estado, deberá afectar las participaciones para garantizar su entrega. Estas son inembargables, salvo cuando garanticen el pago de obligaciones contraídas por los mismos y así lo hubieren convenido previamente. El Congreso de Estado podrá modificar el régimen de participaciones para los Municipios en ingresos

federales en consonancia con las modificaciones que se establezcan dentro del sistema nacional de coordinación fiscal.

Un análisis comparativo de la distribución de las participaciones de los estados a los municipios a partir de lo estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación nos arroja las siguientes consideraciones: De acuerdo con lo señalado por el Artículo 6 del citado ordenamiento federal los municipios recibirán cuando menos el 20% del total del Fondo General de Participaciones que reciba el Estado. Jalisco aplica dos puntos más del mínimo, esto es el 22%, quedando dentro de las nueve entidades que asignan por arriba de la norma, siendo lo más alto el 25% que es operado por Hidalgo y Morelos.¹⁹⁴ De igual forma se asignaban dos puntos arriba en lo referente al Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, así como en el Impuesto de Automóviles Nuevos (ISAN), para quedar en 22% sobre el mínimo de 20%. Cabe hacer mención que en lo referente a las contribuciones estatales sobre Espectáculos Públicos y Hospedaje, el Estado le transfiere el 100% de lo recaudado.

Sobre el Fondo de Fomento Municipal estipulado en el Artículo 2.A del ordenamiento federal dice a la letra: *“Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.”* Determinación que se cumple integralmente en Jalisco pues la legislación local lo retoma en la fracción II del Artículo 5 como así se apreció anteriormente. En lo que se refiere al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) el Artículo 3.A de la ley federal expone que cuando menos los municipios recibirán el 20% de lo recibido por el Estado, otorgando Jalisco el 22% esto es, dos puntos arriba; pero si comparamos otra entidad que es San Luis Potosí que transfiere el 100%, es realmente pobre el resultado. En la distribución de éste impuesto sólo seis estados superan el mínimo. Es entonces que podemos observar que la legislación local es coherente con el mandato federal, logrando una asignación mayor de dos puntos en la mayoría de los impuestos que conforman el ramo de Participaciones Federales e Incentivos, tomándose en cuenta que el máximo es de cinco, esto es, el 25%. Sólo las entidades de Hidalgo, Morelos y Campeche asignan un porcentaje mayor de participaciones que Jalisco. Desde luego que hablamos de que, para la gran mayoría de municipalidades los recursos que reciben en materia de participaciones no llega a ser una cuarta parte de las que reciben los Estados de la Federación, como es el caso en Jalisco.

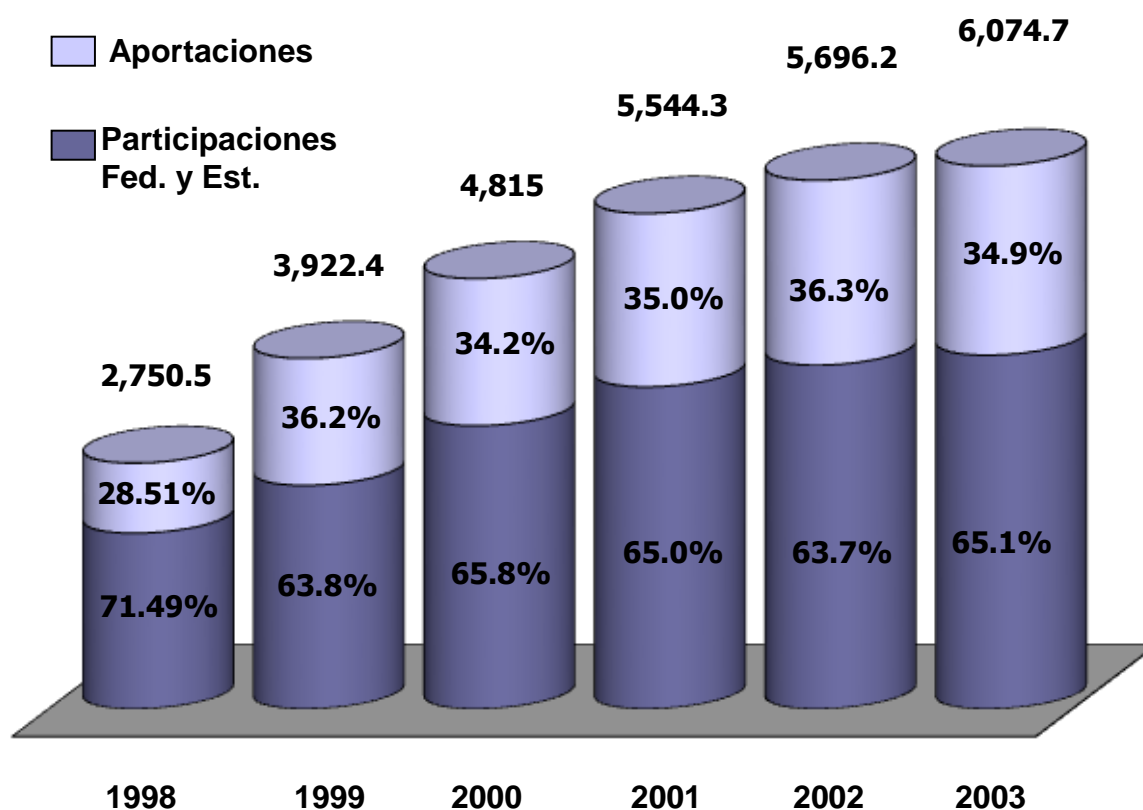
Así la legislación local sobre coordinación fiscal tuvo su última modificación en el año 2000 y durante la vigencia el plan estatal 2001-2007 nunca fue reformada por lo que es evidente el incumplimiento del plan dejando de lado el fortalecimiento de las finanzas municipales pues nunca hubo una *Reforma Hacendaría*, por lo tanto

¹⁹⁴ Publicación **aregional.com** Análisis comparativo de la distribución de las participaciones de los estados a los municipios: Diferente grado de municipalismo en México (primera parte) octubre 2003.

no existieron mayores *potestades tributarias para los municipios*, quedando sujetas las finanzas municipales a las reglas del año 2000 así como a las gestorías de los presidentes municipales y a las determinaciones del Ejecutivo estatal, del gobernador.

En cuanto a los montos de la distribución en Jalisco la información que proporciona la Secretaría de Finanzas sobre las Participaciones Federales y Estatales así como Aportaciones a Municipios, muestran que éstas se han incrementado entre 1998-2003 en un 120% más, como se puede apreciar en la gráfica 18, mientras que la inflación acumulada en el mismo periodo es de un 50.7%, según datos de la dependencia estatal.¹⁹⁵

Gráfica 18. INGRESOS COORDINADOS



Gráfica 18: Cifras en millones de pesos 2003: asignación inicial. Gráfica elaborada por SEFIN

Sobre la asignación de las aportaciones federales a los municipios que a diferencia de las participaciones éstos recursos se consideran “etiquetados” y se dividen en dos fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

¹⁹⁵ Información presentada por la Secretaría de Finanzas del Estado durante el programa de inducción a los presidentes y síndicos electos para el periodo 2004-2006.

Municipal y, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Artículo 25 fracciones III y IV de la Ley de Coordinación Fiscal federal). El primero se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. Mientras que el segundo fondo tiene una orientación exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos municipales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Para la distribución y aplicación de los fondos citados el Congreso del Estado de Jalisco aprueba los correspondientes decretos que se publican el último día del año estableciendo reglas mínimas para los municipios y el estado, como es la obligatoriedad de aprobar el Plan Municipal de Desarrollo como requisito previo para la ejecución de los recursos y, la publicación de lo recibido y el destino de los mismos.

3.3. Aproximación a la gestión municipal en el Estado Jalisco.

A fin de exponer un panorama general de la gestión pública municipal en el estado de Jalisco durante el periodo en estudio 2001-2003, es que se integra la información sobre programas y acciones en razón de las *categorías de análisis de las políticas municipales* desarrolladas en el capítulo metodológico..

3.3.1. Marco Jurídico.

Los municipios de Jalisco tras la reforma municipal de 1999 debieron proceder a elaborar o adecuar su marco jurídico municipal que establece la regulación de su órgano de gobierno, de las instituciones que conforman la administración municipal así como las relaciones vecinales y de los habitantes con sus autoridades municipales. Si bien la atribución reglamentaria existía en Jalisco previamente a la reforma la situación radica en el reconocimiento del nuevo orden de gobierno y, con ello en la necesaria e inaplazable creación de un marco jurídico propio en razón de su naturaleza de éste nuevo orden de gobierno.¹⁹⁶ Asimismo, el legislador local le fija términos¹⁹⁷ para cumplir con esta obligación mediante la nueva ley marco vigente a partir del 21 de mayo del 2001, a cinco meses de haber iniciado la gestión municipal. Para los municipios el ajuste normativo son las reglas del juego, son los principios de legalidad bajo los cuales se pueden desempeñar, fuera de ellos su gestión esta al margen de la ley.

El panorama reglamentario del periodo constitucional 2001-2003 comprende setecientos veintiocho reglamentos municipales¹⁹⁸ correspondientes a ciento tres gobiernos municipales, en tanto que en veintiún municipios del estado de Jalisco no se tiene un solo reglamento municipal al final del año 2003. Del universo anterior el 21% por ciento de los reglamentos fueron aprobados por los cuatro ayuntamientos metropolitanos, si a ello le sumamos los aprobados por los municipios sedes de región estaremos hablando de trescientos dos ordenamientos que son el 41% por ciento, lo que implica que la gran tarea reglamentaria es realizada por los municipios de mayor población y que obviamente tienen mayor desarrollo institucional. Es importante señalar que durante el periodo constitucional 1998-2000 los ayuntamientos –sin incluir los cuatro metropolitanos- contaban con doscientos ochenta y un reglamentos y durante el siguiente periodo 2001-2003 lograron trescientos siete nuevos reglamentos, un ejemplo de la actividad

¹⁹⁶ “la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasi legislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.” Dictamen Aprobado. Resumen de las reformas del 17 de junio de 1999 al Artículo 115 Constitucional. Cámara de Diputados Federales, Comisión de Fortalecimiento Municipal, Legislatura LVII, Noviembre de 1999.p. 17.

¹⁹⁷ “Los ayuntamientos deberán adecuar sus reglamentos y disposiciones de carácter general conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.” Artículo segundo transitorio del Decreto 18344, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 19 de diciembre del año 2000. Obligación que se debió cumplir en la última semana de marzo del año 2002.

¹⁹⁸ Centro Estatal de Estudios Municipales, Secretaría General de Gobierno, del Estado de Jalisco. Documento: Indicadores de Desarrollo Institucional Municipal, 2004.

reglamentaria fueron las municipalidades de Valle de Guadalupe que aprobó ocho reglamentos; Tizapán El Alto trece ordenamientos; Quitupán quince reglamentos municipales y, San Martín Hidalgo aprobó y publicó once reglamentos municipales.

A este nuevo orden de gobierno se le confieren atribuciones que no pueden dejar de ser reglamentadas, podrá existir o no un reglamento para el uso de vehículos municipales pero no es factible ejercer la tarea de gobernar sin un reglamento de gobierno y administración pública¹⁹⁹ que establezca entre otras materias la denominación y régimen interno de las comisiones edilicias; las dependencias municipales que integran la administración municipal así como las atribuciones de sus titulares, pues nadie puede actuar fuera de las facultades que allí se les confieran. Otro reglamento importante es el Bando de policía y buen gobierno pues estipula entre otros preceptos los relacionados con la conducta social de tal forma que ante la carencia de un Bando de Policía ¿qué reglas emplea el policía municipal para determinar la “falta administrativa” de un parroquiano?, ¿quién juzga la detención como falta o presunta comisión de un delito para ser remitido al ministerio público?. Por ello la inexistencia de este bando no sólo trasgrede el precepto del artículo 115 constitucional sino que deja a la comunidad en un estado de indefensión ante la actuación de la autoridad policial local. Algunos de los municipios que al final del año 2003 no contaban con reglamentos eran entre otros San Martín de Bolaños, Mexxicacán, Degollado, Concepción de Buenos Aires y San Cristóbal de la Barranca por citar algunos.

En ese orden de ideas el desarrollo urbano es una atribución constitucional exclusiva del gobierno municipal por lo tanto, la creación de reglamentos como el de construcciones es una obligación que de no cumplirse no sólo obstruye la gestión del territorio a cargo del municipio sino que impacta en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos y directamente en la calidad de vida de los habitantes de la municipalidad a través de construcciones de asentamientos humanos irregulares sin servicios en municipios como en las municipalidades de Ocotlán y Chapala que no cuentan con reglamento de construcciones durante éste periodo de estudio.

En el siguiente cuadro (Ver Cuadro 19) se integra la información²⁰⁰ sobre la reglamentación básica municipal como fundamento jurídico de la gestión local a partir de la creación de ordenamientos municipales.

¹⁹⁹ Cabe hacer mención que antes del 22 de mayo del 2001, fecha en que entró en vigor la Ley del Gobierno y Administración Pública y, que necesariamente debieron crear y adecuar reglamentos, como el de Gobierno, las municipalidades de Villa Corona, Tlajomulco y Puerto Vallarta, fueron las únicas que aprobaron y reformaron sus normas para estar acordes al nuevo mandato. Sólo 28 ayuntamientos estuvieron en condiciones de asignar comisiones edilicias a sus nuevos regidores en la sesión del primero de enero del 2004, como lo estipula el artículo 28 de la citada ley, pues anteriormente la Ley Orgánica Municipal señalaba más de 40 comisiones edilicias, la nueva Ley del Gobierno, deja a la potestad reglamentaria de cada Ayuntamiento el número de comisiones según su contexto socioeconómico y político. Dirección General de Desarrollo Municipal, Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco. Documento: Estado de la Reglamentación Municipal, 2004.

²⁰⁰ Dirección General de Desarrollo Municipal, Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco. Documento: Estado de la Reglamentación Municipal, 2004.

Cuadro 19. Reglamentación Municipal 2001-2003.

Materias	Ordenamiento	N° de Municipios con reglamentos
Gobierno.	Reglamentos de Gobierno y administración pública.	28
Gobierno.	Bando de policía y buen gobierno.	82
Estructura y sistema organizacional.	Reglamento de las Condiciones Generales de trabajo.	10
Estructura y sistema organizacional.	Reglamento del Servicio Civil de Carrera.	1
Planeación del desarrollo.	Reglamento de planeación	3
Finanzas (Padrón y licencias).	Reglamentos sobre Giros comerciales, industriales y de prestación de servicios.	46
Transparencia.	Reglamento de Transparencia e información	6
Participación Ciudadana.	Reglamento de participación ciudadana.	19
Gestión del territorio.	Reglamento de Construcciones.	37
Desarrollo económico.	Reglamento de promoción económica	3
Servicios públicos.	Reglamentos sobre Servicios públicos municipales	45
Bienestar social.	Reglamentos para la formulación y ejecución de programas sociales.	0
		Total 280

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Desarrollo Municipal del Estado.

De los setecientos veinte ocho reglamentos municipales aprobados durante el periodo 2001-2003 sólo doscientos ochenta reglamentos cubren las materias básicas del gobierno municipal, por lo que sólo el 38% por ciento de los nuevos ordenamientos son reglamentos básicos para la gestión municipal.

3.3.2. Estructura y sistema organizacional de los gobiernos municipales.

La reforma municipal termina con el control del Congreso local sobre la organización y estructuración de la administración municipal al otorgar facultades para aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal por ello el Congreso local en correspondencia a través del artículo 77 fracción IV de la Constitución Política de Jalisco faculta a los ayuntamientos para aprobar reglamentos que normen la creación y supresión de los empleos públicos municipales y, las condiciones y relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores públicos, asimismo deja abierta la puerta para profesionalizar al servicio público a través del Servicio Civil de Carrera en el artículo 152 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Durante el periodo 2001-2003 ochenta y siete 87 municipios emprendieron la tarea para definir sus organigramas con niveles jerárquicos de responsabilidad, coordinación y de control. En treinta y siete 37 municipios no se aprobó legalmente

una estructura organizacional esto es, el 29.4% por ciento no cuenta con organigramas. Cabe señalar que la única municipalidad que siendo sede regional no aprobó su organigrama fue El Grullo.

Los gobiernos municipales iniciaron la construcción de sistemas de profesionalización a través del diseño de subsistemas -perfiles de puestos y funciones; administración de recursos materiales, financieros y técnicos; de Recursos Humanos-, con el acompañamiento del gobierno estatal. Así, en cuanto al subsistema de *perfiles de puestos y funciones* participaron treinta y siete 37 municipios de los cuales sólo Tepatitlan, Zapotlan el Grande y Puerto Vallarta, lograron concluir los Manuales de Puestos,²⁰¹ pero ninguno ayuntamiento lo formalizó por Acuerdo de Ayuntamiento por lo tanto, no se realizó el proceso de implantación. En cuanto a los subsistemas de *administración de recursos materiales, financieros y técnicos* no se tienen documentado la existencia de los mismos en alguna municipalidad. En cuanto a los subsistemas de *Recursos Humanos* en los 124 municipios no se tiene documentada la existencia de procesos por lo que se deduce que los municipios carecen de reglas formales para la contratación, capacitación e inducción al puesto, de tal forma que se puede afirmar que tanto la contratación de personal como la promoción de funcionarios a niveles superiores tienen reglas informales con sus correspondientes valores, ajenas a la evaluación del desempeño.

En cuanto al *servicio civil de carrera* no existen los incentivos institucionales que favorezcan la instalación del mismo, pues en principio *“No existía voluntad política de las autoridades municipales; en los presupuestos de egresos no existen partidas para la capacitación...”*²⁰² Asimismo, en la gran mayoría de las municipalidades los ayuntamientos suelen ser el mayor empleador con “salario seguro.” Por lo que cualquier estrategia local que implique inmovilidad en el cargo, independientemente de la capacitación invertida en el servidor público, el buen desempeño y los altos costos sociales del aprendizaje de cada nueva administración, no tiene un buen futuro, como lo refuerza el dato que señala que el 95% por ciento de los servidores públicos municipales que reciben capacitación no logran permanecer tres años en la gestión municipal.²⁰³ Cabe hacer mención que el Ayuntamiento de Guadalajara fue el único gobierno municipal que aprobó un Reglamento del Servicio Civil de Carrera para la Administración Pública Municipal de Guadalajara,²⁰⁴ pero también es de informar que no se estructuraron y por lo tanto no se implantaron los sistemas y subsistemas organizacionales, de tal forma que se aprobó el reglamento como único producto. Además, la aprobación fue al final del periodo constitucional, quedando el proceso de estructuración e implantación sujeto a la “*voluntad política*” de la siguiente administración municipal, que desde luego no lo retomó.

201 Centro Estatal de Estudios Municipales. Informe de la Jefatura de Capacitación de la Dirección General de Desarrollo Municipal, 2003.

202 Idem.

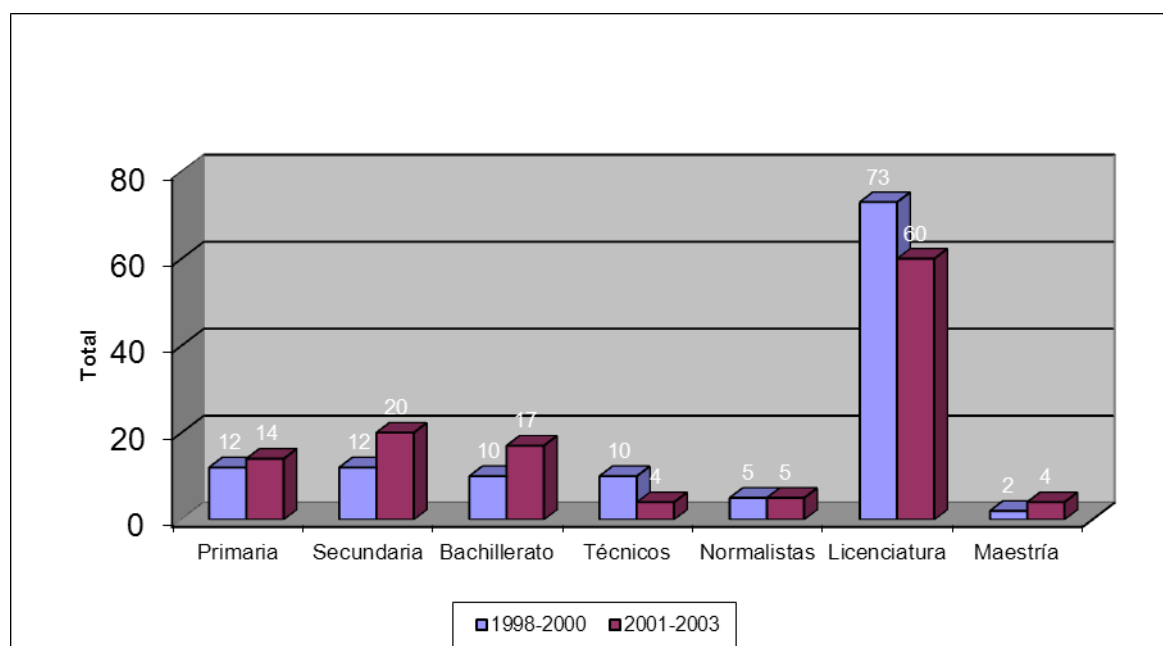
203 Idem.

204 Publicado en el Suplemento de la Gaceta Municipal del 16 de diciembre del 2003.

En materia de *Condiciones Generales de trabajo*, sólo los municipios de Guadalajara, Juanacatlan, Mascota, Mixtlan, Ocotlan (sólo en materia de servicio médico), Puerto Vallarta, Sayula, Valle de Guadalupe Tlaquepaque, Tonalá y, Zapopan, cumplieron con ésta obligación constitucional que no representaban el 10% por ciento del total de ayuntamientos de Jalisco, situación que pone en evidencia las condiciones laborales de los empleados municipales como los riesgos de trabajo, la higiene, la seguridad social, las prestaciones sociales, la cultura institucional laboral. Asimismo, esta situación deja abierta la posibilidad de la un alto nivel de reglamentación informal en materia laboral municipal que impacta directamente en el desempeño y la calidad de los servicios y con ello en el trato a la población.

Así la profesionalización del servicio público municipal va unida a la voluntad política del presidente municipal, que esta influida por su visión y ésta su vez es producto de su desarrollo personal. La capacidad de gestión del gobierno local impacta en el desarrollo de la municipalidad, la capacidad esta necesariamente condicionada entre otros factores por el grado del conocimiento del presidente municipal en quien recae el planteamiento estratégico para el desarrollo local; el manejo de las relaciones intergubernamentales y las políticas de gestión de los recursos humanos. Así, su escolaridad influye en la creatividad y talento político y, desde luego, en la visión estratégica de gobierno. Pero no es lo único que le determina, como lo demuestran la teoría de las organizaciones y las relaciones intergubernamentales.

Cuadro 20. Perfil del nivel escolar de los 124 Presidente municipales de Jalisco.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Desarrollo Municipal del Estado.

En materia de escolaridad (Ver Cuadro 20) se observa un incremento en el nivel educativo de los primeros ediles pues si bien sobresale el decremento en el grado de licenciatura: 73/60 y en los estudios técnicos: 10/4, existe un aumento en primaria: 12/14; en secundaria: 12/20; bachillerato: 10/17 y en posgrado: 2/4. No cambio el número de presidentes normalistas.²⁰⁵ El incremento en la escolaridad de los electores pudiera estar relacionado con la emisión del voto por candidatos con mejores niveles de escolaridad.

Si bien el nivel de escolaridad en los presidentes municipales se incrementó, es consecuente esperar un aumento en la capacidad de gestión del gobierno municipal y por ende, un mejor desempeño de la administración municipal, pues la mayor escolaridad facilita o debiera facilitar el análisis de los problemas y el diseño de programas de desarrollo, la implementación de sistemas organizacionales dentro de la administración municipal, la priorización para la asignación de los recursos dentro de la propia administración y, desde luego el control presupuestal, así como la capacidad para el diálogo con los diversos actores de la municipalidad en torno a su participación en acciones públicas que detonen el desarrollo local.

3.3.3. Planeación municipal del desarrollo.

El plan municipal de desarrollo (PMD) es el instrumento rector de las políticas y estrategias de gobierno que ejecuta el ayuntamiento y su administración durante el periodo de su mandato. La planeación municipal del desarrollo deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de los municipios con la finalidad de coadyuvar al desarrollo humano local y sustentable de la municipalidad, por ello, la planeación será incluyente de las demandas ciudadanas y tenderá a impulsar la participación ciudadana dentro de todas las etapas de la misma. Todos los gobiernos municipales deberán contar con un plan municipal de desarrollo dentro del primer semestre de su gestión del cual emanan los programas operativos anuales (POA's) que referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando en cuenta lo dispuesto en el Plan estatal y los correspondientes planes regionales.

Durante el periodo constitucional 2001-2003 ciento nueve 109 municipios de Jalisco aprobaron sus planes municipales de desarrollo, sólo quince 15 gobiernos locales no elaboraron el ordenamiento.

En las municipalidades que cuentan con plan es importante evaluar la calidad del mismo no tanto en su estructura lógica y coherente de sus contenidos, sino en los diagnósticos que son el fundamento del plan, en los procedimientos metodológicos para la construcción del plan y, desde luego en la metodología participativa e incluyente que ponga en evidencia los problemas más importantes de atender desde la perspectiva de las mujeres y de los hombres que viven en la municipalidad.

²⁰⁵ Dirección General de Desarrollo Municipal, Centro Estatal de Estudios Municipales, Jalisco. Prontuario 2001-2003.

La calidad de la participación de consultores o actores externos a la municipalidad en el proceso para la construcción del plan es un elemento de análisis (Ver Cuadro 20). Asimismo, poder evaluar la calidad de la presupuestación municipal en relación con el plan y el desarrollo de la gestión es un eje central para evaluar al municipio y su gestión. La presupuestación es una etapa del proceso de planeación municipal. Asimismo, es importante evaluar la acción pública y el desempeño de la gestión municipal en aquellos ayuntamientos que carecen de plan municipal de desarrollo: ¿En base a qué se llevó a cabo la gestión municipal?, ¿cuál fue el criterio para la orientación del gasto público en los ayuntamientos?. La aprobación del PMD no necesariamente implica la existencia de un sistema municipal de planeación, más aún existe la obligación de elaborar el plan municipal en la legislación y, también lo establece el Decreto del Congreso mediante el cual se establecen las reglas para la distribución de participaciones y aportaciones, que sujeta el suministro de los mismos a la existencia del plan pero no establece sanción alguna y no hay antecedente en el cual el Congreso del Estado haya hecho exhortación por la falta del mismo en este periodo.

Cuadro 21. Actores en la elaboración de planes municipales.

Regiones	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
Consultor	5	1	4	2	6	2	0	1	1	4	5	3	34
Municipio	2	3	2	3	0	9	3	1	1	3	8	9	44
COPLADE-Municipio.	2	0	3	0	0	1	1	0	0	0	0	0	7
Total	9	4	9	5	6	12	4	2	2	7	13	12	85

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de COPLADE.

El 50% por ciento de los planes fueron elaborados por servidores públicos integrantes de la propia administración municipal (Ver Cuadro 21). El 40% por ciento de los gobiernos contrataron a consultores para la elaboración del mismo y, sólo en un 8% por ciento se elaboraron con la participación del Comité de Planeación del Estado (COPLADE).²⁰⁶ Asimismo, en las regiones 01 Región Norte con sede en Colotlán, 03 Región Altos Sur con sede en Tepatitlán, 05 Región Sureste con sede en Tamazula y 10 Región Sierra Occidental con sede en Mascota prevalecen los planes contratados a consultores y sobresale la Región 5 Sureste donde todos los ordenamientos fueron contratados.

Del total de municipios que cumplieron con la determinación de ley sólo en cuarenta y seis 46 planes sus estrategias y líneas de acción se concretan en proyectos²⁰⁷ aunque no se dispone de información sobre cuantos de los proyectos se fondearon realmente, cuantos se implementaron y que resultados se obtuvieron. Es muy evidente y grave la debilidad institucional de la gran mayoría de los municipios para operar un sistema municipal de planeación donde todas las

²⁰⁶ Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE). Documento de trabajo, corte al 28 de mayo del 2001. Centro Estatal de Estudios Municipales.

²⁰⁷ Centro Estatal de Estudios Municipales, Secretaría General de Gobierno, del Estado de Jalisco. Documento: Indicadores de Desarrollo Institucional Municipal, 2004.

acciones de gobierno tengan su justificación y estén orientadas a las necesidades de la población con su correspondiente asignación presupuestal.

3.3.4. Finanzas y desarrollo.

Los nuevos retos que la reforma le significan a los gobiernos municipales como ser actores del desarrollo local, le exigen un planteamiento estratégico en el manejo de las finanzas públicas municipales, pues la asignación de los recursos del ramo de inversión se convierte en su palanca para impulsar proyectos de desarrollo que dinamizan la economía de la municipalidad, por ello, el ejercicio presupuestal no se reduce a una cuestión meramente administrativa, va más allá; obedece o no a un planteamiento estratégico para *dinamizar la economía local*, por lo tanto, la orientación del gasto público puede representar un obstáculo para la gestión del gobierno municipal pero sobretodo impacta la calidad de vida de los habitantes de las municipalidades.

La deficiente y muchas veces nula recaudación de ingresos propios es una debilidad que le crea una grave dependencia de los recursos externos, situación que se agrava en los municipios cuya población es menor a diez mil habitantes, pues su recaudación no es mayor al 10% de sus ingresos totales esto es, el ingreso mayor proviene de las participaciones federales y estatales, así como las aportaciones federales. La cuestión es tan grave, que los gobiernos municipales no recaudan lo necesario para poder pagar a sus empleados municipales. Por ejemplo, el Gasto corriente del Municipio de Techaluta de Montenegro²⁰⁸ representa el 78% por ciento del egreso, mientras que el total de los Ingresos participables es el 77% del ingreso total de la hacienda municipal. así en el municipio de El Salto en el 2001 la recaudación propia es de 11% por ciento y, en el 2002 es del 9.85% por ciento. En el ayuntamiento de Tepetitlan en el 2001 es del 13% por ciento y en 2002 del 15% por ciento.

La gran mayoría de los municipios destinan arriba del 35% por ciento de sus recursos presupuestales al pago de la nomina y gastos relacionados -servicios personales- situación que en algunos ayuntamientos como Tlaquepaque, asciende a más del 45% por ciento del presupuesto total anual. En lo referente al gasto corriente los municipios destinan más del 65% por ciento de sus recursos financieros, pero en los ayuntamientos de Jocotepec y de Hostotipaquillo se destina alrededor del 90% por ciento. En materia de deuda pública la mitad de los municipios tienen deuda contratada pero de acuerdo a la información proporcionada el costo de ésta no representa problemas en su manejo pues siempre es por debajo del 10% por ciento del presupuesto ejercido.

La mayoría de los gobiernos municipales de Jalisco durante el periodo 2001-2003 no cuentan con un planteamiento estratégico de las finanzas municipales encaminadas a impulsar el desarrollo local, es importante reconocer que unos

²⁰⁸ Centro Estatal de Desarrollo Municipal, CD Informes de Gobierno 2001-2003, 2003.

cuantos municipios incrementan la inversión pública, lo que necesariamente les lleva a diseñar estrategias para eficientar el gasto público, municipios como Ixtlahuacán del Río, Huejuquilla el Alto, Etzatlán, El Salto y El Limón, destinan entre el 28% por ciento y 38% por ciento del presupuesto a éste rubro.²⁰⁹

3.3.5. Transparencia.

Durante el periodo de estudio se da el nacimiento de la legislación estatal que establece el derecho a la información para todos los habitantes del estado, por consiguiente todas las autoridades de Jalisco deberán garantizarlo. *“Todo servidor público tiene la obligación de permitir el acceso a la información pública a su cargo, a las personas que la soliciten en los términos de la presente ley.”*²¹⁰ Por lo tanto, los gobiernos municipales a más tardar el primero de septiembre del 2002, como así lo señala la nueva ley, deberán publicar los reglamentos en concordancia con lo establecido por la ley.

Para el presente análisis es necesario comenzar con el hecho relevante que implica el que sólo seis gobiernos municipales aprobaron el reglamento municipal que garantiza el acceso a la información y la transparencia, siendo la municipalidad de Zapotlán El Grande la única que cumplió en tiempo y forma con lo estableció por la legislatura. Así, de la exposición de motivos que antecede al reglamento en cuestión, se transcribe el siguiente párrafo:

*“...con la aprobación del reglamento se da paso abierto a la participación activa, democrática y responsable de los habitantes de este Municipio, estableciendo las herramientas concretas para que cualquier persona actúe en legítimo ejercicio de sus derechos y lo haga por medio de normas claras, de acceso directo y control efectivo, haciendo uso de la información y poner el ejercicio de gobierno al alcance de la ciudadanía.”*²¹¹

En la exposición de motivos destacan elementos de gobernabilidad que necesariamente tiene que ir construyendo los gobierno locales, a partir de cambiar los procedimientos y conductas de los empleados públicos que generen confianza en la ciudadanía. El problema para la municipalidad de Zapotlán El Grande se presenta cuando se crea una Comisión por el artículo 32 del Reglamento de Transparencia y Derecho a la Información, con autonomía operativa integrada por tres regidores de cuales uno será el presidente, no dando espacio a la participación ciudadana, en contraste con la exposición de motivos pues no hubo apertura a consejos o comités integrados por ciudadanos ajenos al gobierno. Es entonces que no sólo no hay coherencia entre la exposición de motivos y lo reglamentado sino que, el diseño institucional basado en una comisión integrada

²⁰⁹ Centro Estatal de Estudios Municipales. Análisis financiero de una muestra de 30 municipios del estado de Jalisco, 2003.

²¹⁰ Artículo 3 de la Ley de Transparencia e información pública. CD Congreso del Estado, 2003.

²¹¹ Exposición de motivos del dictamen que aprueba el Reglamento de transparencia y derecho a la información, Ciudad Guzmán, Zapotlán El Grande a 29 de agosto del 2002.

por los propios regidores, incentiva los arreglos políticos y no la transparencia en la gestión. Más aún, el reglamento citado en su artículo 35 le confiere atribuciones de *naturaleza ejecutiva* a los regidores pues les encomienda *Resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; Proporcionar apoyo técnico; Notificar, al órgano de control interno de cada dependencia y entidad, las infracciones; Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos....* situación que contradice al artículo 27 de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal de Jalisco, pudiendo fomentar la impunidad, pues al no tener facultades ejecutivas los regidores, ante un caso de violación de la norma, las actuaciones encaminadas a sancionar a los servidores públicos opacos, carecen de legalidad.

Una disputa trivial y muy repetida en los ayuntamientos pone en evidencia el estado que guarda la transparencia municipal en el presente período de estudio. En la fracción V del artículo 50 de la Ley del Gobierno, establece la facultad que los regidores tienen para *solicitar y obtener copias certificadas de las actas de sesiones que celebre el ayuntamiento*, el debate entre los presidentes municipales consistía en qué si sólo podían acceder los regidores a las actas de las sesiones en las que ellos hubieren asistido y, si se les cobraban o no las certificaciones a los regidores del ayuntamiento.

3.3.6. Participación ciudadana y vecinal.

Asegurar la participación ciudadana y vecinal es una obligación constitucional para los gobiernos municipales que no puede dejar de lado, siendo además una competencia constitucional exclusiva de este nuevo orden de gobierno.

La estrategia para implementar mecanismos que garanticen la participación ciudadana y vecinal en los asuntos públicos de la municipalidad necesariamente deberá encaminarse a una proceso de institucionalización a partir de constituirse como una forma cotidiana de tomar decisiones públicas en el ayuntamiento, de lo contrario no podrá el municipio constituirse como un *buen gobierno local* y desde luego no se hace efectiva esta garantía constitucional. En ese orden de ideas dentro de la estructura del gobierno habrá de crearse una comisión edilicia con carácter permanente cuyo objetivo sea impulsar, fortalecer e institucionalizar la participación ciudadana y vecinal como una forma de gobernar. Asimismo dentro de la administración pública municipal se creará la instancia administrativa que formule, ejecute y organice las políticas y acciones que defina el ayuntamiento en esta materia, necesariamente se tendrá que elaborar el marco normativo municipal que asegure la participación ciudadana en las acciones de gobierno y la organización vecinal en la comunidad.

Una aproximación que permita exponer el estado que se encuentra la participación ciudadana en los municipios de Jalisco al año 2002 a partir de los datos e

información de las dependencias estatales encargadas de la participación²¹² arroja entre otros resultados los siguientes (Ver Cuadro 22), en lo que respecta a comisiones edilicias en noventa y ocho 98 ayuntamientos se constituyeron, la creación de instancias municipales dentro de la estructura organizacional fue posible en setenta y tres 73 municipios y, sólo en diecinueve 19 ayuntamientos lograron publicar sus reglamentos municipales. La discrecionalidad para asumir de forma institucional la responsabilidad de gobernar con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos queda evidenciada con la ausencia de reglas en 105 municipios de Jalisco, de manera que los gobiernos municipales no asumen como una prioridad la participación ciudadana.

Cuadro 22. Instituciones para fomentar la participación ciudadana y vecinal.

Región	Número de Municipios	Comisiones edilicias	Reglamentos	Instancia municipal
Región 1 Norte	10	5	0	2
Región 2 Altos N.	8	6	3	5
Región 3 Altos S.	11	11	2	11
Región 4 Cienega	13	11	3	13
Región 5 Sureste	10	8	1	8
Región 6 Sur	16	9	1	2
Región 7 S Amula	11	8	0	8
Región 8 Costa S.	6	5	0	6
Región 9 Costa N.	3	2	1	1
Región 10 S Octal	8	8	1	2
Región 11 Valles	14	13	4	7
Región 12 Centro	14	12	3	8
Totales	124	98	19	73

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Secretaría de Desarrollo Humano y la Dirección General de Desarrollo Municipal.

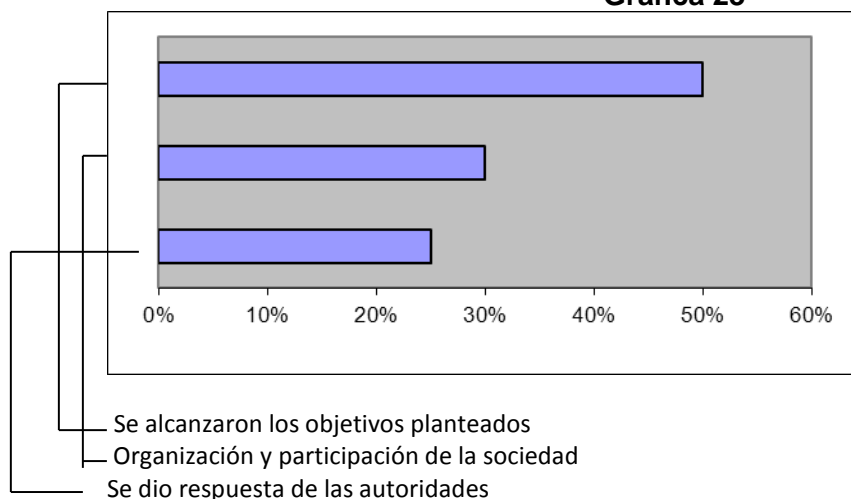
Desde la otra perspectiva ¿cómo ven los ciudadanos a los gobiernos municipales en la tarea de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos de su municipio?, un acercamiento a la respuesta que plantea la interrogante lo ofrece el documento *Análisis preliminar de la participación social en la planeación del desarrollo local*,²¹³ elaborado a partir de los resultados de la encuesta aplicada con el objetivo de conocer el estado que guardaba la participación social en el Estado de Jalisco en el año 2002, entre otros contenidos se exponen los siguientes:

²¹² Secretaría de Desarrollo Humano, Dirección de participación Social, concentrado 2002.

²¹³ Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco, Dirección de Planeación Municipal, *Análisis preliminar de la participación social en la planeación del desarrollo local*, Gobierno del Estado de Jalisco COPLADE 2002. Con la finalidad de establecer un programa de trabajo orientado a fortalecer la participación de la sociedad en la planeación del Desarrollo Local, la Secretaría General de Gobierno a través de la direcciones generales de Desarrollo Municipal y, de Participación Social, así como de Planeación Municipal del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, aplicaron una encuesta dirigida a conocer el estado actual que guardan la participación social en el Estado de Jalisco. Al respecto se diseñaron 2 cuestionarios, uno de ellos estuvo dirigido a conocer la participación social desde el punto de vista de la autoridad municipal y, el otro dirigido a conocer el punto de vista de la sociedad. Respecto al primero se aplicaron 124 Cuestionarios y en lo que comprenden a la sociedad, se aplicaron 6,000 encuestas. El presente trabajo es un análisis preliminar realizado sobre 1000 encuestas aplicadas a ciudadanos establecidos en su mayor parte en la zona metropolitana.

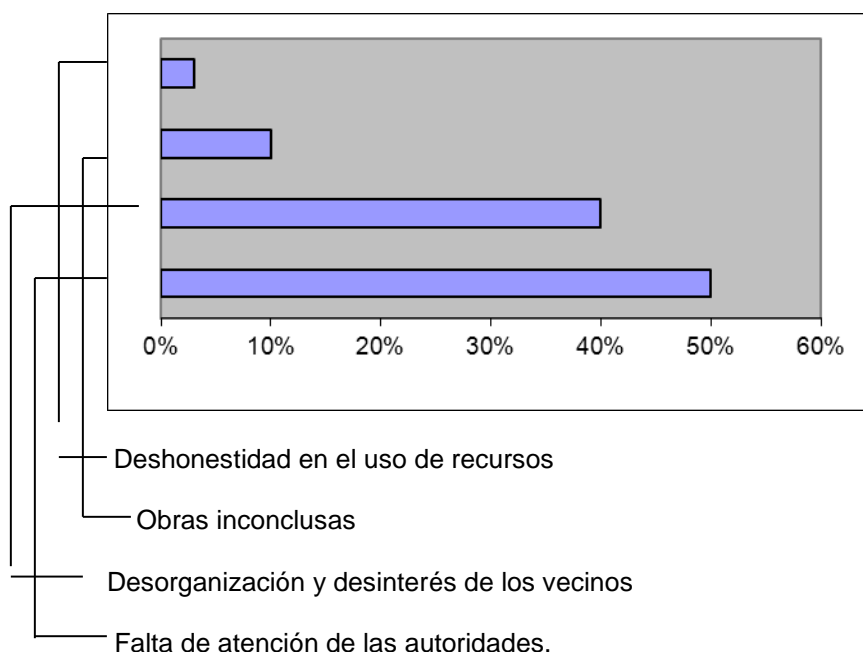
A la pregunta sobre si *¿La organización de su colonia ha contribuido alcanzar resultados, por qué?* (Ver Gráfica 23), la mayoría de los ciudadanos entrevistados (6 de cada 10) señalaron haberse organizado alguna vez en torno a una acción del gobierno municipal, indicaron que la organización de su colonia ha contribuido alcanzar resultados de buenos a excelentes en razón de *“lograr los objetivos planteados.”*

Gráfica 23



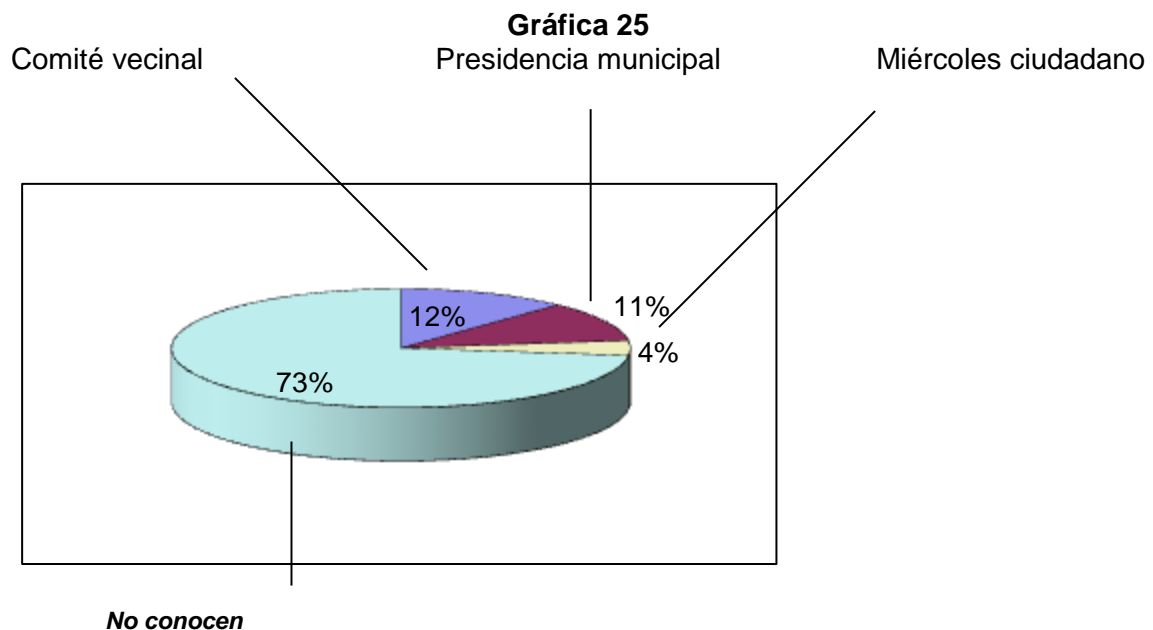
Otro cuestionamiento que planteo la referida encuesta fue *¿Por qué la organización de su colonia no ha tenido resultados?* (Ver Gráfica 24), para el 43% por ciento de los entrevistados que señalaron haberse organizado alguna vez, indicaron que la organización de su colonia no ha tenido resultados, o éstos han sido escasos, exponiendo como causa de ello la *“falta de atención de las autoridades.”*

Gráfica 24

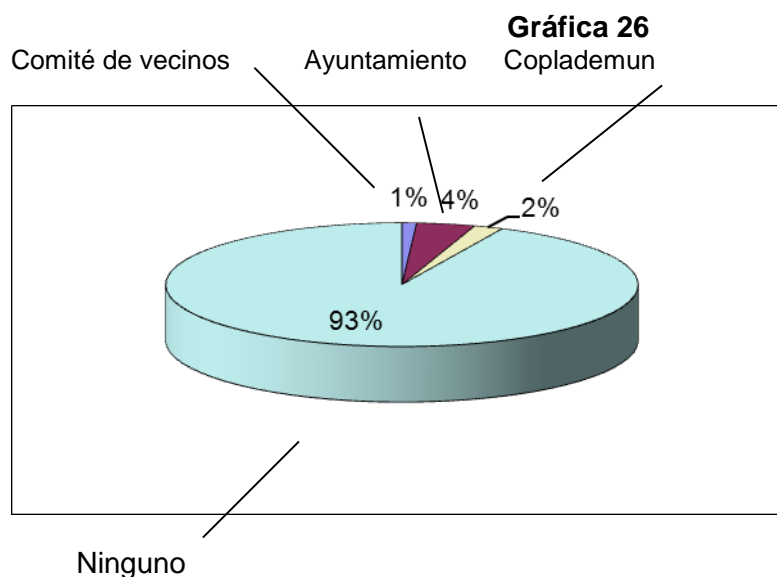


Sobre la pregunta *¿Conoces como participar en tu municipio?* (Ver Gráfica 25), siete 7 de cada diez 10 entrevistados manifestó *“no conocer un espacio dentro*

de su comunidad en el cual participar” para mejorar las condiciones de su municipio. El comité vecinal fue la siguiente respuesta a la par que asistir a la presidencia municipal para realizar sus gestiones y una minoría hace referencia al *“miércoles ciudadano”* como una forma de interacción gobierno-ciudadanía. Cabe hacer mención que el 50% de los entrevistados indicaron conocer los trámites para desarrollar una obra en su municipio, sin embargo la gran mayoría se refería a los trámites para obtener una licencia de construcción de casa habitación. Asimismo, conocen la ejecución de las obras públicas por que las ven o se comentan entre los vecinos. Esto es, ya iniciada la obra. En menor medida a través de los órganos informativos como la Gaceta municipal; el informe de gobierno o, canales permanentes de información.



La pregunta encaminada a conocer la situación de la planeación municipal desde los habitantes: ¿Conoces alguna institución de planeación municipal? (Ver Gráfica 26), nueve 9 de cada diez 10 entrevistados manifestó *“no conocer ningún organismo de planeación municipal”* en su municipio.



El 1% por ciento de los entrevistados hace referencia al comité de vecinos como espacio de planeación, relacionado con los “comités de obra” por la necesaria participación económica de los habitantes de una localidad o barrio para suministrar infraestructura para los servicios, seguido del 2% por ciento de entrevistados señalando al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Los contenidos de éste documento aportan elementos para conocer el estado que guardaba la participación ciudadana en Jalisco en el año 2002, desde luego que no son concluyentes pero si refuerzan consideraciones como el que los gobiernos municipales organizan consejos ciudadanos *a modo* - Coplademun, comités de obra, etcétera –, integrados por “personas a fines” para tener legitimidad en las determinaciones de los presidentes municipales, pues la participación ciudadana representa una amenaza a la determinación presidencial, por ello el incentivo de organizar a los ciudadanos afines al proyecto político del presidente. De allí el desconcierto ciudadano para participar dado el incumplimiento de acuerdos que ponen en evidencia al señalar la *“falta de atención de las autoridades.”*

Asimismo el hecho que evidencia el que siete 7 personas de cada diez 10 entrevistadas manifestará *“no conocer un espacio dentro de su comunidad en el cual participar,”* y que se incrementa a nueve 9 de cada diez 10 que *“no conocer ningún organismo de planeación municipal”* en su municipio, confirma que la participación ciudadana en los asuntos públicos no es una prioridad para los gobiernos municipales y, representa una exigencia para construir buenos gobiernos que construyan gobernabilidad en sus municipalidades.

3.3.7. Gestión del territorio.

La gestión del territorio va más allá de la lógica de recaudación del impuesto predial, de aprobar subdivisiones habitacionales y del otorgamiento de licencias de construcción. Es la gestión del ordenamiento del territorio que impacta directamente en la calidad de vida de los habitantes de la municipalidad por lo que no es factible constituirse el municipio como un gobierno local si carece de políticas y acciones encaminadas al ordenamiento de su territorio, de tal manera, que no sólo se dejan de regular los asentamientos humanos sino toda actividad que impacta el ambiente cuya competencia sea del orden local, dado que existen los mecanismos institucionales que permiten coadyuvar entre todos los ordenes de gobierno para asumir eficazmente la obligación constitucional del municipio a efecto de formular e implementar políticas para la gestión y ordenamiento de su territorio.

En la situación que guarda la gestión del territorio durante el año 2003 en los gobiernos municipales de Jalisco²¹⁴ se observan entre otros elementos los siguientes: de los 124 ciento veinticuatro municipios solo 33 treinta y tres cuentan con planes de desarrollo urbano de centros de población (PDUCP).

²¹⁴ Información integrada a partir de los datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), la Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR) y, la Dirección General de Desarrollo Municipal del Estado de Jalisco. 2003.

Asimismo, en 37 treinta y siete municipios existen reglamentos municipales de construcción o desarrollo urbano. De los 124 ciento veinticuatro municipios 111 ciento once municipalidades tienen asentamientos humanos irregulares, para sumar en el Estado de Jalisco la cantidad de 2,981 dos mil novecientos ochenta y un asentamiento humanos irregulares. Situaciones que ponen en evidencia en el tamaño del problema en el año 2003.

Un enfoque regional proporciona elementos para comprender mejor el desempeño municipal y la gravedad del problema en materia de gestión del territorio. Para lo cual se expone el ejemplo de la Región 04 Ciénega del Estado de Jalisco, cuyo contexto regional urbano da cuenta de la existencia de ciudades medias como Ocotlán y La Barca e incluso, conurbaciones Poncitlán-Ocotlán-Jamay, cuyo corredor pose industrias de elaboración de muebles, de transformación CELANESE y NESTLÉ, etcétera y, Chapala-Jocotepec, ésta última con una gran demanda de desarrollos inmobiliarios turísticos al lado grandes extensiones agrícolas. Así, grandes centros de población con zonas rurales con ríos (Sabinos-Zula y el Santiago) y el lago de Chapala que impacta en el clima y la sustentabilidad de la región.

Cuadro 27. Gestión del territorio en la Región 04 Ciénega, año 2003.

NO.	MUNICIPIO	A I	PDUCP		R. Constr.	R. Ecología.	Prot.. Civil
1	ATOTONILCO EL ALTO	44	100%				
2	AYOTLÁN	13		54%			
3	BARCA, LA	15	100%			*	
4	CHAPALA	79		76%			
5	DEGOLLADO	4	100%				
6	JAMAY	11		85%			
7	JOCOTEPEC	40		85%			
8	OCOTLÁN	41	100%			*	
9	PONCITLÁN	20	100%		*	*	*
10	TIZAPÁN EL ALTO	6		76%	*	*	*
11	TOTOTLÁN	6	100%			*	
12	TUXCUECA	5		54%		*	
13	ZAPOTLÁN D REY	1		85%			
TOTAL		285	6	7	2	6	2

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEUR, PRODEUR y DGDM.

La situación que guarda la gestión del territorio en la región Ciénega²¹⁵ (Ver Cuadro 27) deja ver que el común denominador de todas las municipalidades son los asentamientos humanos irregulares, situación que se acentúa en Chapala al año 2003 existían 79 setenta y nueve asentamientos irregulares y en Jocotepec 40 cuarenta asentamientos irregulares, éstas dos municipalidades impulsan su crecimiento económico en base a los desarrollos turísticos, ambos gobiernos no lograron concluir sus planes de desarrollo urbano en los tres años de gestión, ninguno de los dos municipios cuenta con reglamentos de construcciones, ecología y de protección civil. Por otro lado, las

²¹⁵ Idem.

municipalidades de Atotonilco, La Barca y Ocotlán lograron concluir sus Planes de Desarrollo de Centros de Población pero carecen del marco regulatorio básico. Cabe hacer mención que siete municipios no han concluido sus planes y en tanto no sean publicados y registrados –Registro Público de la Propiedad-, carecen de planes. Por lo tanto, en ésta Región más del 50% por ciento de los gobiernos locales no consideran en hechos, prioridad el ordenamiento del territorio, sólo Poncitlán cuenta con una política clara para la gestión del territorio por ello en 12 doce municipios existen reglas no formales para el control y vigilancia del territorio, para el otorgamiento de licencias y permisos, ejecutadas por las áreas administrativas y el personal del ayuntamiento. El desempeño de los gobiernos municipales de esta región no es acorde con las potencialidades y expectativas de desarrollo, el alto nivel de reglas no formales pueden representar un obstáculo para el desarrollo local, la ausencia de políticas municipales para la gestión del territorio amenaza gravemente a la sustentabilidad y, por ende, impactan negativamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las municipalidades de la región. Por ello, a mayor reglamentación informal mayor opacidad para lograr “arreglos” entre el ayuntamiento y los “grupos de interés.”

3.3.8. Desarrollo económico.

En la vía de estimular el desarrollo económico local los municipios han implementado diversas acciones en coordinación con sus actores económicos locales para crear infraestructura en servicios para la industria y el comercio; para impulsar la explotación y distribución de materias primas; así como fomentar la capacitación y el espíritu empresarial, etcétera. Gobiernos municipales como Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan, cuentan con ordenamientos municipales que fomentan el desarrollo económico y crean consejos de promoción económica municipal integrados por empresarios locales, incluso en sus leyes de ingresos otorgan incentivos para las nuevas inversiones locales, todos éstos instrumentos de gestión representan un avance en la promoción del desarrollo económico que no es así en la mayoría de los municipios de Jalisco.

Para los municipios que no se ubican en la zona metropolitana de Guadalajara, el gobierno del estado diseñó el programa FOJAL.COM²¹⁶ donde se integran fondos de los tres órdenes de gobierno donde la federación y el estado ponen cuatro tantos más del monto aportado por el municipio, en apoyo a las medianas y pequeñas empresas. El seguimiento se realiza a través de la conformación de comités instalados en las direcciones municipales de desarrollo económico donde se determinan la viabilidad del financiamiento mediante un sistema paramétrico de evaluación denominado SPEED-FOJAL. Lo que implica un mínimo de institucionalización de política al determinar

216 FOJAL.COM. (Fondo Jalisco). Objetivos: Otorgar apoyo integral a la Micro y Pequeña Empresa ubicada en el Estado de Jalisco, a través de financiamiento, capacitación y asistencia técnica. Sujetos de apoyo: Micro y pequeñas Empresas, nuevas o establecidas, ya sean personas físicas o morales, con arraigo y ubicación en el Estado de Jalisco, que conserven sus fuentes de empleo actuales y preferentemente generen nuevas. Destino de los recursos: Maquinaria o equipo, remodelación, adaptación de locales o naves industriales. Crédito de Habilitación o Avío (Plazo de pago fijo a 24 meses) Mercancías, materias primas, renta de local en negocios nuevos o mano de obra (hasta 2 meses en nuevos empleos) Refaccionario (Plazo de pago fijo a 48). Porcentaje de Apoyo: Desde \$ 15,000.00 a hasta \$ 50,000.00 a \$100,000.00. Secretaría de Promoción Económica, Jalisco, 2003.

fondos y crear la dependencia municipal con su equipamiento y pago al personal que la atiende. Un paso estratégico para el gobierno local en general es la operación del programa FOJAL, desde los requerimientos que exige a partir de las situaciones presupuestales que viven.

En 34 municipios estructuraron y operaron el programa, con diversas líneas de crédito lo que representó sólo el 27.4% por ciento de los municipios de Jalisco, en las regiones 5, 9, 10 y 11 sólo un municipio implementó el programa. De las 21 municipalidades con mayor grado de marginación en el Estado (Ver Cuadro 28), sólo en cinco gobiernos municipales lograron estructurar FOJAL.COM.

Cuadro 28. Municipios con mayor grado de marginación 2001.

Municipios	FOJAL	Aportación del Mpio.	Línea de crédito	Empresas apoyadas	N. de créditos	Importe de créditos
Bolaños						
Chimaltitan						
Huejuquilla A.	X	200,000	1'000,000	12	16	363,000
Mezquitic						
Villa Guerrero						
Jilotlan de D.						
Sta. Ma. Oro						
Quitupan						
Atemajac de B.						
Zapotitlan de V.	X	50,000	250,000	0	0	0
Tolimán						
Atengo						
Chiquilistlan						
Tuxcacuesco						
Cuatitlan G. B.	X	100,000	500,000	14	18	733,000
V. Purificación.						
C. Corrientes						
S. Sebastián Ote.						
Cuquio	X	150,000	750,000	4	6	210,000
Juanacatlan	X	100,000	500,000	5	6	350,000
S. Cristóbal B.						

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de COEPO/SEPROE.²¹⁷

Una aproximación al desempeño del programa señala que en tanto en Cuatitlán de García Barragán rebaso en aproximadamente 70% por ciento más del total del monto logrado, en Junacatlan se otorgó 70% por ciento y en Huejuquilla El Alto el 36% por ciento de la línea de crédito establecido, mientras que en Cuquio se otorgó el 20% por ciento de los recursos del programa y en Zapotitlan de Vadillo no se otorgó ningún apoyo. Solamente en dos de los cinco municipios se otorgaron apoyos a empresarios por un monto superior al 50% por ciento de la línea de crédito lograda, todos estos datos infieren entre otros elementos por un lado, la falta de capacidad de gestión de los municipios para promocionar e impulsar a los emprendedores locales y, la ineficiencia gubernamental pues ni siquiera lograron aplicar los montos presupuestales asignados, situación doblemente grave por la alta marginación en que viven las personas de sus municipalidades.

3.3.9. Servicios públicos.

²¹⁷ Cuadro elaborado con el índice de marginación del Consejo Estatal de Población del Estado de Jalisco, Grado de marginación 2001, CD 2004. así como por la información de la Secretaría de Promoción Económica de Jalisco, Carpeta Municipal 2003. Centro Estatal de Estudios Municipales.

La constitución federal y la legislación local establecen los servicios públicos que el gobierno municipal deberá prestar. Todas las municipalidades han de formular políticas para el suministro y mantenimiento eficiente de los servicios públicos.

Las acciones de gobierno encaminadas a la prestación de los servicios, carecen de políticas integrales con una normatividad, eficiencia en los procesos y sistemas para la eficiente la recaudación, como se aprecia en *Estado de la reglamentación municipal básica* (Ver Cuadro 18) donde aparecen 45 reglamentos en materia de servicios públicos de los cuales 23 corresponden al servicio de agua potable, lo que por una parte, pone en evidencia la precaria situación reglamentaria lo que no necesariamente implica la falta del servicio pero sí la ausencia de normas, criterios y políticas formales de eficiencia en el servicio. Por otra parte, el suministro del *agua potable y alcantarillado* es el servicio público municipal más representativo, toda vez que impacta directamente en la calidad de vida de la población. Por ello, es conveniente exponer algunas consideraciones sobre el estado que guarda este servicio público en las municipalidades de la entidad.²¹⁸ Primeramente, en cuanto a la explotación de los mantos acuíferos, los municipios se dividen en tres grupos:

- **Zonas sobre-explotadas:** *abarca parte de los municipios de Poncitlán, Ocotlán, Jamay, La Barca, Atotonilco el Alto y Zapotlán del Rey; otra área se compone con parte de los municipios de San Cristóbal de la Barranca, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tonalá, Tlaquepaque, Ixtlahuacán del Río y todo el municipio de Guadalajara.*
- **Zonas en equilibrio:** *comprende 66 municipios del Estado.*
- **Zonas con disponibilidad alta o sub-explotada:** *42 municipios de la entidad.*

En este mismo sentido se tiene un abastecimiento promedio de agua potable en el interior del Estado de 9.5 m³/seg. a los habitantes del Estado y una descarga promedio del orden de 7.6 m³/seg. Asimismo, la reforma municipal adicionó el saneamiento como obligación municipal en materia de agua, lográndose construir 57 sistemas en 37 municipios con una capacidad instalada del orden de 2.4 m³/seg.

Sobre la ineficiencia de las autoridades municipales en la prestación del servicio público del agua la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS) señala entre otras causa: el mal estado de la Infraestructura; las coberturas insuficientes; la deficiente o nula capacidad técnica en la administración y operación; la politización del servicios; el descontento de usuarios, tarifas subvaluadas y recaudación insignificante. Así como, la cuestión que implica destinar todos los recursos a la ampliación de la infraestructura, dejando de lado programas de mantenimiento y renovación. Los Ayuntamientos llegan a financiar hasta el 50% de los costos de operación de los servicios.

Para mejor focalizar esta situación, nuevamente se recurre al ejercicio regional que permita acercamiento más nítido a la gestión (Ver Cuadro 29). En la región

²¹⁸ Situación Actual del Agua en el Estado de Jalisco. CEAS, CD, Inducción a nuevos presidentes municipales, 2003. Centro Estatal de Estudios Municipales 2003.

Costa sur los ayuntamientos se concretan al suministro del servicio de agua administrándolo de manera directa con excepción de Autlan de Navarro donde existe un organismo público descentralizado (organismo operador) responsable de la administración del servicio y, que le permite diseñar sistemas y establecer políticas en materia de agua para la municipalidad, con menor injerencia de los actores políticos locales. En cuanto al marco normativo la mitad de los municipios cuentan con el reglamento municipal esto es, poseen reglas formales, lo que les permite eficientar el servicio. Por otra parte, en materia de tratamiento y disposición final de aguas sólo el municipio de La Huerta cumple el mandato constitucional pues sus aguas residuales son saneadas en dos plantas de tratamiento.

Cuadro 29. Acciones y políticas en materia de agua en la Región 8 Costa Sur.

Municipios	Población 2000	Abastecimiento de agua en m3.	Reglamento	Tratamiento de aguas residuales	Organismo Operador
Autlán	50,846	974,417	Reglamento del servicio.		Organismo descentralizado
Casimiro Castillo	21,577	638,688			
Cihuatlán	32,019	227,894			
La Huerta	22,827	581,441	Reglamento del servicio.	2 plantas para el tratamiento de 103,070 m3	
Cuatitlan G.B.	16,097	21,288			
Villa Purificación	12,357	265,529	Reglamento del servicio.		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Comisión Estatal del Agua (CEAS) 2004.

En principio el balance en de la gestión del agua en esta región es negativo toda vez que no existen políticas integrales para el manejo del servicio público en la mayoría de los municipios, lo que concuerda con el peso presupuestal de los servicios con el gasto corriente del presupuesto total. Así, esta situación se agrava cuando en la región hay de 137 asentamientos humanos irregulares y, sus municipios carecen de marcos regulatorios, de sistemas y por ende de políticas para eficientar los servicios públicos enfocados a la satisfacción de necesidades básicas,²¹⁹ lo que contribuye directamente al aumento de la pobreza. Así, invariablemente el gobierno municipal deja el espacio a las reglas no formales libre cuya característica de discrecionalidad así como de opacidad para lograr “arreglos” con los “grupos de interés” en el manejo y distribución del agua.

3.3.10. Bienestar social.

La gestión municipal encaminada al bienestar social de los habitantes se caracteriza por la adopción de políticas y programas estatales y nacionales, de

²¹⁹ Aquello que “... en todos los mundos posibles en donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirían un daño si no tienen acceso a los bienes que las satisfagan....” WIGGINS, N. Citado por Dieterlen Paulette, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*,. En En ZICCARDI Alicia, (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Edición del CLACSO. Buenos Aires Argentina, 2001, p. 14.

manera muy aislada y con resultados precarios, los municipios no formulan políticas y programas sociales para sus habitantes en parte debido a sus limitaciones en su desarrollo institucional y en la capacidad de gestión de sus funcionarios municipales. *“... las iniciativas municipales de política social son un indicador sobre la progresiva construcción de un marco gubernamental local, regional, que obedece a actores y factores propios.”*²²⁰ Este panorama de gestión de las políticas sociales conlleva dos vertientes que se entrelazan cuando se requiere de diseñar planteamientos estratégicos que impulsan proyectos locales para negociarse intergubernamentalmente por el gobierno local.

La primera versa sobre la gestoría municipal encaminada a la “atracción” de programas de composición mixta -federal y estatal- para ser aplicados en la municipalidad y, la segunda vertiente infiere a la formulación propia de una política social con el impulso del ayuntamiento asignándole recursos propios provenientes de la partida de inversión del presupuesto municipal. Así, ésta última vertiente se analizara en los Estudio de casos/s del siguiente capítulo.

En esta tesitura, el análisis se enfoca en el Convenio de Desarrollo Social (Ramo XX) cuyo objetivo es mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos, implementado en Jalisco a través de la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Comité de Planeación del Estado (COPLADE).

El panorama de la gestión de programas emanados del Ramo 20 (Ver Cuadro 30) muestra en principio grandes asimetrías en la gestión pues la región 12 Centro -14 municipios, incluidos la zona metropolitana de Guadalajara-, frente a la región 10 Sierra Occidental -8 municipios- donde se ubican municipalidades como San Sebastián del Oeste y Guachinango, no representa el 10% por ciento de los recursos logrados por la región centro, desde luego que en los municipios metropolitanos el número de población y presupuesto público hace una gran diferencia, además de la oferta de programas exclusivos de las agencias federales y estatales. Aquí la cuestión radica en la inexistencia de programas y fondos destinados a fortalecer la capacidad de gestión de los municipios pequeños.

Por otra parte, el Programa de Iniciativa Ciudadana²²¹ es importante para conocer la capacidad de gestión de los primeros ediles a partir de la necesaria construcción de acuerdos entre actores de sus comunidades y los migrantes de éstas, lo que implica necesariamente trasladarse a otro país para tejer acuerdos y organizar a sus conacionales. En éste programa 45 gobiernos municipales lograron consensos atrayendo recursos del citado programa lo que representa el 36% por ciento de los municipios del Estado. Aquí son contundentes los números de la Región 3 Altos Sur -11 municipios- seguidos de la Región 6 Sur -16 municipios-, cuestión que se repite en los programas de

²²⁰ GUILLÉN LOPEZ Tonatiuh, *Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma*, en CABRERO MENDOZA Enrique (Comp.) *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 290.

²²¹ Programa de Iniciativa Ciudadana 3 x 1: Apoya las iniciativas ciudadanas para concretar los proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Apoyos a la palabra y Programa de Empleo Temporal (PET).²²² En este último, esta aparejada la capacidad del gobierno municipal para organizar a los vecinos en torno a la dotación de infraestructura para sus propios servicios públicos.

Cuadro 30. Distribución de Recursos Autorizados por Región y Programa.
(Convenio de Desarrollo Social 2003)

REGIÓN	INICIATIVA CIUDADANA	JÓVENES POR MÉXICO	MICRO REGIONES	A. LA PALABRA	PET	INCENTIVOS ESTATALES	PET EMERG.	TOTAL POR REGIÓN.
01 NORTE	8,372,276	345,900	1,552,185	3,138,300	1,305,972	0	0	18,641,681
02 ALTOS N.	3,178,482	12,600	0	6,507,600	500,000	14,081,534	0	24,280,216
03 ALTOS S.	18,519,097	84,000	0	7,436,550	2,738,974	0	0	29,554,821
04 CIENEGA	7,072,119	21,000	0	4,468,200	0	12,082,706	0	23,849,724
05 SURESTE	3,691,447	184,800	803,006	3,578,850	451,835	0	348,048	12,428,582
06 SUR	12,298,218	611,400	1,284,699	6,301,350	1,352,308	11,022,323	3,424,140	37,559,489
07 SIERRA A	5,184,967	216,000	342,549	5,370,750	0	0	448,272	12,629,203
08 COSTA S.	7,486,841	129,000	1,078,919	4,095,300	500,760	0	2,240,100	17,513,827
09 COSTA N.	0	302,400	0	914,100	0	0	0	20,414,963
10 SIERRA O	476,190	0	371,983	6,245,250	866,748	0	29,016	8,103,473
11 VALLES	9,044,422	0	0	6,474,650	2,518,594	0	14,832	20,458,697
12 CENTRO	4,145,592	1,655,400	807,163	2,309,950	1,303,388	2,111,871	0	94,140,248
Sub Total	79,469,651	3,562,500	6,240,504	56,840,850	11,538,579	39,298,434	6,504,408	319,574,924
VIARIOS	785,454	1,066,800	258,720	0	81,287	0	7,781,342	9,973,603
TOTAL	80,255,105	4,629,300	6,499,224	56,840,850	11,619,866	39,298,434	14,285,750	329,548,527

Fuente: COPLADE, 2003.

Por otro lado, la inexistencia de proyectos municipales *Jóvenes por México*,²²³ en las regiones 10 Sierra Occidental y 11 Valles, donde los jóvenes no tienen mayores opciones de trabajo por lo que emigran fuera del país o a la zona metropolitana es decepcionante lo que necesariamente en principio refleja el nulo interés de sus gobiernos municipales en sus juventud. Cabe hacer mención que la suma de las cantidades por región es el total de los 12 programas de los cuales sólo aparecen siete (Ver Cuadro 30).

El acceso a los programas de bienestar social no está regulado por principios jurídicos sino administrativos y de cabildo. De tal forma que, su implementación está sustentada en la definición programática de metas globales, en la asignación presupuestal por las legislaturas y, por la definición de reglas de operación. El acceso de la población a los beneficios de los programas de bienestar social dependen de la voluntad del gobierno municipal por lo tanto, constituyen una posibilidad y no un derecho exigible.²²⁴ Así, habrá poblaciones sin acceso a programas de beneficio social y sus autoridades locales difícilmente podrán ser responsabilizadas por ello.

²²² Programa de Empleo Temporal: Permite la realización de obras y acciones con uso intensivo de mano de obra, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de las zonas marginadas del medio rural y comunidades en pobreza extrema.

²²³ Programa de Jóvenes por México: Canaliza y capitaliza el esfuerzo y conocimiento de los jóvenes prestadores de servicio social, para beneficio de la población en pobreza y con los grupos vulnerables;

²²⁴ DUHAU, Emilio, Política social, pobreza y focalización. En ZICCARDI Alicia, (comp). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Edición del CLACSO. Buenos Aires Argentina, 2001, p. 322.

Capítulo IV.

La gestión local tras la reforma municipal.

El objetivo de éste capítulo es integrar la información de la gestión local para conocer si tras la reforma municipal los ayuntamientos se consolidaron como *buenos gobiernos* locales para lo cual se desarrollan cinco estudio/s de caso/s de los gobiernos municipales de Acatic, Casimiro Castillo, Mexxicacán, Ocotlán y, Puerto Vallarta, Jalisco,²²⁵ del periodo 2001-2003 inmediato a la reforma municipal en Jalisco, a efecto de analizar el desempeño de la gestión municipal en razón de las *categorías de análisis de las políticas municipales* y destacar los elementos de gestión que fortalecen al municipio para constituirse como *buen gobierno* local.

4.1. Acatic, Jalisco.

La municipalidad de Acatic²²⁶ se ubica en la región 03 Altos Sur del estado de Jalisco entre los municipios de Tepatitlán y Zapotlanejo, con una extensión territorial de 362.39 km² que representa el 0.45% por ciento del territorio de la entidad, cuenta con 99 localidades entre ellas la Cabecera municipal del mismo nombre, El Refugio, Tierras Coloradas, Las Motas y Santa Rita. Su Población total en el año 2000 fue de 19,282 habitantes (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000), el 57.07% por ciento de la población se ubica en centros urbanos, para el año 2000 tiene un índice de marginación Bajo y una fuerte expulsión migratoria. En cuanto a las viviendas ocupadas el 11.52% por ciento no cuentan con drenaje; el 3.68% por ciento sin energía eléctrica; el 22.07% por ciento sin aguas entubadas; el 49.75% por ciento con hacinamiento y el 6.72% por ciento de las viviendas tiene piso de tierra. El índice de desarrollo humano es de 0.752 con grado de desarrollo humano Medio alto. La población económicamente activa es de 7,076 personas y su principal actividad económica es la agricultura y ganadería con 37.16% por ciento, así como la Industria manufacturera con 27.63% por ciento. En el municipio hay una biblioteca pública no hay museos y existe una casa de la cultura. En la elección local del 2000 triunfo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pero cabe hacer mención que desde la década de los años noventa existe una permanente alternancia política en la administración municipal.

4.1.1. Marco Jurídico.

El marco jurídico local es abundante pues contiene reglamentos básicos para la municipalidad como el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos de Construcciones, de Protección al Ambiente, de Protección Civil, de control de Giros comerciales, industriales y de servicios. Asimismo mediante normatividad

²²⁵ Sobre las razones para escoger los municipios se exponen en el punto 2.2.1. respecto de los criterios de inclusión y selección de los municipios del estudio de caso/s.

²²⁶ En la Estadística de la Provincia de Guadalajara, que data de 1823, se menciona a Acatic como ayuntamiento. Para 1825 pertenecía al tercer cantón de La Barca. Centro Estatal de Estudios Municipales. *Monografías Municipales*. 2002.

específica impulsa el suministro de los servicios públicos municipales de Servicio Médico, Aseo Público, Cementerios, Rastro Municipal, incluyendo reglamentos tendientes a mejorar la función pública como el Catastro Municipal, Archivos y, para las Adquisiciones y Compras del gobierno municipal.

Cuadro 31. Marco reglamentario del municipio de Acatic, Jalisco. 2001-2003.

Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Reglamento del Consejo Técnico de Catastro Reglamento del Rastro Municipal. Reglamento de Cementerios. Reglamento de Comercio. Reglamento de Adquisiciones.	Reglamento de Protección Civil. Reglamento para la prestación de Servicios Médicos. Reglamento para la protección del Medio Ambiente. Reglamento de Aseo Público. Reglamento del Archivo general y del histórico. Reglamento urbano de construcciones.
---	---

Fuente: Elaboración propia con información del Centro Estatal de Estudios Municipales.

El ayuntamiento no logró cumplir con el mandato constitucional para reglamentar formalmente al gobierno y su administración a través de un Reglamento de Gobierno y Administración Municipal (Ver Cuadro 31) a lo que el otrora presidente municipal expuso: “...nos quedo para publicar, era el más extenso, no lo alcanzamos a publicar, lo elaboramos no lo publicamos...”²²⁷ Por último, el gobierno municipal cumplió con el mandato constitucional al crear el Juez Municipal, asimismo estableció una Dirección Jurídica para atender los asuntos legales del municipio.

4.1.2. Sistema organizacional y profesionalización.

El estado en que se encuentra la administración al inicio de la gestión en las materias del sistema organizacional y la profesionalización del servicio público es descrito por el plan municipal de desarrollo:

“.....tampoco se cuenta con reglamentos, manuales de organización y/o procedimientos que marquen las bases de calidad en el trabajo..., los requerimientos de equipo y de personal se sustentan en percepciones personales de los titulares de las diferentes unidades administrativas...” ²²⁸

Así al principio de la gestión el gobierno municipal creó la Oficialía Mayor Administrativa encargada de la administración del personal, asimismo mediante otro acuerdo de ayuntamiento aprobó el organigrama del municipio ambos acuerdos debieron institucionalizarse en el reglamento de Gobierno y Administración Municipal pues las atribuciones y responsabilidades de los titulares deberán estipularse en una norma reglamentaria y no en un acuerdo de ayuntamiento, si bien se resolvió al inicio de la administración, ésta no logró institucionalizar las instancias municipales. En lo referente a la calidad del organigrama municipal (ver Anexo 3), definen bien los niveles de autoridad-responsabilidad: estaf, mandos medios y nivel directivo. En el nivel de estaf se consideran las secretarías y mensajeros situación incorrecta al igual que con el asesor jurídico cuyo trazo de línea parte del presidente municipal hacia éste y

²²⁷ Entrevista con el Lic. Ezequiel González Jiménez, Presidente Municipal de Acatic durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

²²⁸ Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2001, p 89.

de él al secretario y síndico, existiendo dos líneas de mando lo que evidencia el peso informal del asesor.

Durante la gestión se dictaron criterios de eficiencia administrativa, se monitoreó a los usuarios de los servicios para que se calificara la calidad de la atención y el desempeño de los funcionarios municipales y, en cuanto a la profesionalización establecida en el plan municipal de desarrollo el Presidente Municipal comenta el ex-primer edil: *“...teníamos 160 trabajadores, ...llega el momento en que de manera mecánica y automática, rápido; tienes que jerarquizar lo que es primero y dentro de la dinámica del desarrollo municipal, el desenvolvimiento de la administración hay cosas que hay que ponerlas en lugar diez..... y otras situaciones en el número uno...”* ²²⁹ La ausencia de sistemas entre otras acciones deja de lado las tareas de capacitación, de elaboración de manuales de procesos y de evaluación de la gestión, por lo que las pocas acciones tendientes a la eficiencia en la prestación del servicio no tienen un marco de referencia y se pierden pues tienen impacto positivo en el momento pero no se institucionalizan. El monitoreo a la satisfacción de los usuarios de los servicios municipales sólo se realizó en los cuatro primeros meses y no hubo continuidad en todo el periodo de gestión además de que no existió una evaluación del citado monitoreo. Finalmente el gobierno municipal no logró aprobar el reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de tal forma que no se procedió a la formalización de la reglas en la administración del personal.

4.1.3. Planeación del desarrollo.

El proceso de planeación municipal arrancó con la conformación del Coplademun en el que participaron habitantes provenientes de los barrios, sectores tradicionales, centros de población además de 5,000 cinco mil personas organizadas en torno a comités de vecinos. Éstos comités vecinales fueron la base de la organización a partir de los cuales se integraron algunas organizaciones y asociaciones civiles para atender necesidades específicas como fue la gestión de Infraestructura básica ganadera -perforación de pozos- y los comités de obras con el objetivo específico de organizar la participación económica de las personas en torno a la infraestructura básica -agua, drenaje, electrificaciones-, dentro de las asociaciones civiles más importantes fueron los productores de ladrillo y tejas quienes por primera vez se organizaron en la municipalidad así como los ganaderos y productores de leche. Todas las elecciones de los representantes vecinales eran abiertas al igual que aquellas encaminadas a la elección de delegados y agentes municipales por lo que la elaboración del plan municipal duro un año con la participación aproximada de 600 personas de toda la municipalidad, el plan municipal fue aprobado por el Cabildo para una vigencia del año 2001 al año 2020.

Del análisis de los contenidos del plan se advierte un diagnóstico ampliamente estructurado y descriptivo de la situación de la municipalidad, existe correspondencia de las estrategias con la misión, hay consistencia de los

²²⁹ Entrevista con el Lic. Ezequiel González Jiménez, presidente municipal de Acatitl durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

objetivos y claridad de las metas. Existe vinculación entre los contenidos del plan con los planes estatal y regional asimismo hay un enfoque de las necesidades y prioridades establecidas mediante programas y acciones municipales con los programas y fuentes de financiamiento estatal y federal incluso determinan el nivel del plazo, esto es un apartado programático del plan conformado como el *Capítulo IX Cartera de Programas y Proyectos*,²³⁰ lo que implica programas operativos anuales y proyectos derivados del mismo.

Cuadro 32. Estrategias PMD 2001-2020, Acatic, Jalisco.			
DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO ECONOMICO	DESARROLLO INSTITUCIONAL	DESARROLLO ECOLOGICO
Generar un sistema social basado en la organización de la ciudadanía para la sustentabilidad de los ecosistemas, reforma educativa para la promoción de salud, vivienda digna, cultura y recreación, seguridad pública, empleos acordes a los requerimientos económicos.	Orientar los diferentes sectores y segmentos productivos a aumentar la riqueza natural mediante la productividad de la tierra, la rentabilidad de sus empresas, los debidos incrementos al valor agregado de sus productos y servicios en organizaciones de interés común.	Lograr una organización debidamente estructurada y ser un promotor del municipio en los ámbitos económicos, ambientales y sociales.	Conservar, preservar y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, mediante esquemas de desarrollo sustentable, basado en el ordenamiento territorial integral, que incorpore los subsistemas económico, social y ambiental.
Establecer un sistema de concertación de compromisos de participación, apoyo, evaluación, información y regulación entre las autoridades locales. Fortalecer la estructura y funcionamiento de todas las organizaciones existentes, optimizando las estructuras de coordinación municipal existentes.	Consolidar un sistema educativo diversificado por enfoques especializados por actividad económica y diplomados por oficios, que utilice los recursos de los medios de comunicación televisivos con nuevas opciones formativas oficiales y privadas		Encauzar el desarrollo de sus asentamientos humanos a reforzar la estructura urbana existente en los centros de población, buscando el crecimiento hacia las zonas aptas en las unidades de gestión ambiental del ordenamiento ecológico territorial.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Acatic 2001-2020.

Un acercamiento al plan a partir de los contenidos de las estrategias del mismo (Ver Cuadro 32) en lo referente a la *Estrategia de Desarrollo institucional* se establece como línea de trabajo específica para la gestión: “...implementar mecanismos institucionales y permanentes de profesionalización y capacitación de los recursos humanos...” resultados limitados como así se analizó en el punto anterior. Por otra parte, en cuanto a la Cartera de Programas y Proyectos en su *Eje IX.I De Desarrollo ambiental* se logro la realización de 5 de los 16 proyectos planeados retomándose los once no concluidos por el siguiente ayuntamiento,²³¹ lo que infiere que para éste municipio el plan es un instrumento eficaz de gobierno pues además de existir coherencia en sus contenidos, abarca una cartera de programas y proyectos municipales que son retomados por la administración municipal 2004-2006, toda vez que retoma el plan con mínimos ajustes como la ley provee. Cabe señalar que una debilidad del plan municipal es la ausencia de indicadores para evaluar el desempeño tanto de las finanzas públicas municipales como al gobierno en sus compromisos.

La gestión de proyectos que lograron las asociaciones civiles de los vecinos y el ayuntamiento giró en torno a \$8´000,000.00 ocho millones de pesos que no entraron a la cuenta pública debido a la aplicación directa del recurso por otras

²³⁰ Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2001, p. 225-238.

²³¹ Actualización del Plan municipal de desarrollo 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2004, p. 155.

instancias entre las cuales se encuentran la Planta de Tratamiento de aguas residuales, la Perforación de 12 doce pozos en zonas rurales; la Escuela e Educación Especial; la construcción del hospital urbano; el centro de rehabilitación y la ampliación del puente de ingreso. Asimismo, señala el ex-funcionario que si bien no se refleja la gestoría de recursos en la cuenta pública municipal, por inversiones directas del gobierno estatal y federal, las obras y la derrama económica sí se ven en la municipalidad pues la capacidad de gestoría del ayuntamiento 2001-2003 en materia de infraestructura es sobresaliente.

La institucionalización de los procesos participativos de planeación no se logró pues según afirmó el presidente municipal se estableció en un reglamento municipal de Coplademun, pero no se tiene la publicación que avale su vigencia.

4.1.4. Finanzas y desarrollo.

El análisis de las Finanzas públicas municipales en razón de los indicadores establecidos en el capítulo metodológico correspondiente de ésta investigación arroja entre otros resultados los siguientes (Ver Cuadro 33): se advierte que en la *Tasa anual de crecimiento de ingreso* hay una disminución de \$5'833,600 con respecto de año 2002 al año 2001 que no se alcanza a recuperar en el 2003 pese a que es mayor el ingreso del 2003 al del año 2002. De similar manera es el comportamiento del gasto pues es menor en el segundo año de gestión con respecto del primero. Si bien en el 2003 aumenta levemente éste sólo es mayor al 2001 por menos de doscientos mil pesos. Es evidente el decrecimiento del ingreso cuyo mejor comportamiento fue el año 2001. Esto se puede explicar por la *donación condicionada* que realiza la empresa lechera Sello Rojo de seis millones de pesos para la ampliación de la Unidad Deportiva Municipal.²³² En cuanto al grado de *Autonomía financiera* el 2001 es del 44% por ciento para el 2002 es de 33% por ciento y cierra en el 2003 con 36% por ciento, no puede recuperarse con respecto al primer año pues nuevamente influye la citada donación, restándole la cantidad donada es similar el comportamiento los dos primeros años. Tiene una grave dependencia financiera, pues con sus *ingresos propios* no alcanzan para mantener el gasto corriente. Incluso el incremento del ingreso propio es menor al crecimiento del gasto corriente.

En cuanto a la *Autonomía tributaria* las cifras concluyen que es inexistente toda vez no rebasa el 10% por ciento, ya que en año 2001 es del 6% por ciento, durante el año 2002 es del 9% por ciento y para el año 2003 es del 8% por ciento. Así, con la recaudación de impuestos no se cubre ni el cincuenta por ciento de los sueldos de los trabajadores del ayuntamiento pues estos representan el 14% por ciento del gasto en el año 2001 para el año 2002 se incrementan en 20% por ciento y en el año 2003 cierran con el 20% por ciento que es mayor al anterior en razón del incremento del gasto, dejando clara la ineficiencia en la recaudación pues coloquialmente no recaban ni lo que

²³² Entrevista con el Lic. Ezequiel González Jiménez, presidente municipal de Acatic durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

cobran, lo que impacta en el *gasto de inversión* que en el 2001 es del 31% por ciento -gracias a la donación de la empresa de lácteos- para descender en el 2002 en un 12% por ciento y, terminar recuperándose en el 2003 en un 17% por ciento. Así, concluimos que decreció la capacidad de inversión, afectando la donación.

Cuadro 33. Finanzas Públicas de Acatic, Jalisco.

Conceptos	Ejercicios					
	2001		2002		2003	
Ingresos	\$32,514,712	100%	\$26,681,112	100%	\$30'368,375	100%
Impuestos	\$1,998,132	6%	\$2,512,851	9%	\$2'489,545	8%
Derechos	\$2,447,132	8%	\$2,750,185	10%	\$2,682,844	8%
Productos	\$1,011,188	3%	\$864,691	3%	\$1,553,724	5%
Aprovechamientos	\$8,916,487	27%	\$2,701,863	10%	4,461,417	14%
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	\$14,372,939	44%	\$8,829,589	33%	\$11,167,531	36%
Participaciones	\$9,497,873	29%	\$9,836,931	36%	\$11,830,592	38%
Aportaciones federales	\$8,555,167	26%	\$8,014,591	30%	\$7,370,251	24%
TOTAL DE INGRESOS PARTICIPABLES	\$18,053,040	56%	\$17,851,523	67%	\$19,200,844	63%
Egresos	\$29,534,507	100%	\$27,791,739	100%	\$29,716,779	100%
Gasto de nómina	\$4,003,381	14%	\$5,677,853	20%	\$6,303,478	20%
Mantenimiento de los serv. Públicos	\$3,374,304	11%	\$3,934,067	14%	\$5,679,699	19%
Mantenimiento de los serv. Sociales	\$2,576,018	9%	\$3,216,417	11%	\$3,239,085	10%
TOTAL DEL GASTO CORRIENTE	\$9,953,704	34%	\$12,828,338	46%	\$16,722,323	56%
Inversión Pública.	\$9,257,794	31%	\$3,566,452	12%	\$5,131,134	17%
Deuda Pública	\$1,101	0%	\$0	0.0%	\$1,759,206	5%
Fondos de aportaciones federales (Ramo XXXIII).	\$6,502,292	22%	\$9,019,100	32%	\$6,104,115	20%

Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas 2001-2003.

El *peso del Gasto administrativo* es de 34% por ciento en el primer año se incrementa en 46% por ciento en el año 2002 y concluye la gestión con un 56% por ciento en el año 2003. Esta administración aumento el peso del gasto administrativo por más de un veinte por ciento.

La *relación que guarda el gasto administrativo y la inversión* se inclina desfavorablemente al primero puesto que el peso del gasto es mayor al de inversión como así se demuestra en el primer año con 34% por ciento contra el 31% por ciento; para el año 2002 es de 46% por ciento contra el 12% por ciento y termina en el año 2003 en 56% por ciento contra el 17% por ciento del gasto de inversión, que representa una tercera parte del gasto corriente siendo el margen de inversión es muy limitado.

Asimismo, de sumarse al capítulo de *inversión pública* los recursos provenientes del fondo general de aportaciones (Ramo XXXIII), que no es factible dada la naturaleza del fondo, sólo el primer año de gestión sería mayor la inversión con un 53% por ciento contra el 34% por ciento que el gasto corriente representa dentro del total de los egresos, pues en los dos años siguientes no se revierte la tendencia mayor del gasto corriente.

Esta situación incentiva al *endeudamiento* más que a la eficiencia en la recaudación y los ahorros en gasto corriente. Así en los dos primeros años no hay deuda y para terminar la gestión se contratan empréstitos que representan el 5% por ciento del gasto. El *Apalancamiento financiero* es del 5% por ciento del ingreso y, del 5% por ciento del gasto, por lo que se puede concluir que el manejo de la deuda esta dentro de los límites establecidos por la ley.

4.1.5. Transparencia.

En materia de transparencia y rendición de cuentas el ayuntamiento Acatic determinó como instancia encargada de recibir las solicitudes y entregar información a la oficina del presidente municipal, quién manifestó que no recibió una sola petición en los tres años de su gestión,²³³ asimismo el ayuntamiento no aprobó el reglamento de transparencia municipal y en cuanto a la disponibilidad de información sobre proveedores se publico una lista con empresas regionales y se les entregó a los comités de obra quienes asignaban las obras por concertación. Sobre la información del ingreso y del gasto público se publican en los estrados de la presidencia las carátulas que contienen el resumen de la cuenta pública mensual, semestral y anual. No se aclara si a las mismas se adicionan los sueldos del total de los servidores públicos municipales. Se afirma que la gaceta municipal fue el eje de la difusión reglamentaria por lo tanto la disponibilidad de ordenamientos municipales y la información pública fue condicionada a estrados y gaceta municipal por ello limitada y, sin contar con una página electrónica.

El gobierno municipal aprobó un reglamento de adquisiciones que determina las reglas para la compra de bienes y servicios, en cuyo órgano denominado comité de adquisiciones se otorgan dos espacios para la participación de “sectores” de la sociedad de los nueve que integran el mismo. Por ultimo no se tienen reglas para la asignación transparente de comisiones edilicias que se realiza en la primera sesión de ayuntamiento. Asimismo durante los tres años de la gestión no hubo reuniones previas a la sesión de ayuntamiento esto es, los asuntos públicos se desahogan en la sesión del Cabildo. La rendición de cuentas se realiza a través de los informes de gobierno anuales.

4.1.6. Participación ciudadana y vecinal.

El gobierno municipal de Acatic no aprobó un reglamento sobre participación ciudadana y vecinal en concordancia con la obligación constitucional, de igual

²³³ Entrevista con el Lic. Ezequiel González Jiménez, presidente municipal de Acatic durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

forma no creo la instancia especial que impulsará la participación, el presidente municipal señala que la oficina de Ramo XXXIII fue la encargada de fomentar la participación de los ciudadanos y la organización vecinal.

Inicialmente el fomento a la participación ciudadana se orientó en la conformación del Coplademun cuya integración se realizó a partir de las elecciones de comités vecinales. Al interior de dichos comités se organizaron en dos vertientes quienes se enfocaban en la atención de necesidades muy específicas de sectores sociales y económicos que terminaron creando asociaciones civiles como el caso de agricultores, ganaderos, artesanos de la teja y, en una segunda dirigida a los comités de obra cuya naturaleza fue la gestión de recursos para la infraestructura. Así el enfoque de la participación ciudadana en ésta administración fue la gestión de proyectos de infraestructura tanto básica (agua, drenaje, alumbrado) como rural (pozos de agua). No se habló de la toma de decisiones públicas del gobierno, más bien se encaminó a la obra pública. El ex-primer edil destaca la elección abierta de los delegados y comisarios municipales así como de los comités vecinales y comités de obra, de la misma manera señala la participación de los ciudadanos en los procesos de planeación municipal incluso hace énfasis en la apertura de la administración a la presentación de propuestas de proyectos emanados de la ciudadanía y de la iniciativa privada en la cuestión deportiva. No se da cuenta y no hay registros sobre la participación de ongs en los mecanismos de consulta como el Coplademun que no sean las creadas dentro del proceso de planeación para la gestión de recursos estatales y federales.

Si bien durante el periodo en estudio existen proyectos encaminados a la recepción y reconocimiento de demandas sociales como es el caso de los *ladrilleros*, la participación de los vecinos en la obra pública y la elección de sus representantes, no se inició la institucionalización de dichos mecanismos al no aprobarse una norma municipal.

4.1.7. Gestión del territorio.

En la municipalidad el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo y el otorgamiento de licencias esta a cargo de la dirección de obras públicas. Asimismo, el gobierno local aprobó y publicó el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población así como el Reglamento Urbano de Construcciones.

No obstante la existencia de 29 veintinueve asentamientos humanos irregulares el gobierno municipal no promovió un programa para la regularización de las urbanizaciones, no obstante el mandato para implementar proyectos de regularización dentro del plan municipal de desarrollo.²³⁴

En materia ambiental se aprobó y publicó el reglamento municipal para la protección del medio ambiente otorgándose las atribuciones de gestión ambiental a la dirección de ecología del municipio. Asimismo, fue elaborado por la dependencia municipal el Ordenamiento Ecológico del Territorio mismo que

²³⁴ Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2001, p. 238.

fue presentado al Ayuntamiento pero no se aprobó. Por último en materia de protección civil si bien no hay una dependencia encargada de la protección civil, las funciones son desarrolladas por la seguridad pública y por voluntarios de la municipalidad. El ayuntamiento aprobó y publicó el reglamento de protección civil y, en éste periodo no lograron integrar el atlas de riesgos de la municipalidad.

4.1.8. Desarrollo económico.

Para impulsar la vocación agrícola y artesanal de la municipalidad se creó la dirección de desarrollo económico y rural. Asimismo el plan municipal de desarrollo le encomienda la gestión de 76 setenta y seis proyectos de fomento económico. En éste contexto, el gobierno municipal y la secretaría de promoción económica a través de Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE) suscriben un convenio en el marco del programa de Fomento a la Inversión y Promoción del Empleo para financiar el proyecto denominado *Parque Industrial de Acatic* con la finalidad de *impulsar la actividad económica de Tejas y los ladrillos* en la municipalidad. Éste proyecto fue fondeado a través del Fideicomiso de Fomento Minero y del propio CEPE con participación de los tres niveles de gobierno en la etapa estructural del proyecto, logrando la asignación de \$600,000.00 seiscientos mil pesos para la capacitación de los artesanos. De igual forma para la adquisición de terrenos para el parque industrial por un monto de \$2´000,000.00 dos millones de pesos. Asimismo, el gobierno municipal gestionó la adquisición de tecnología para modernizar los procesos del barro y proteger el medio ambiente. El programa pudo arrancar después de año y medio de concientización con los artesanos,²³⁵ desafortunadamente no se logro concluir por la terminación del periodo constitucional de la administración, pues la gestión de este proyecto inicio en el segundo año de gobierno. Cabe hacer mención que tanto éste proyecto y como el correspondiente al parque industrial no fueron retomados por la siguiente administración municipal.

Por último, la autopista central de los altos que vincula el pacifico con la frontera norte del país –carretera del TLC- atraviesa la municipalidad, desde su construcción por el gobierno federal a inicios de los años noventa, la autoridad municipal en ese entonces bajo una administración emanada del Partido Acción Nacional, le exigió el pago de derechos por *destino de suelo* y licencia de construcción que no logró “cobrarle” sino a través de judicializar la exigencia razón por la cual el trazo carretero no incluyó un acceso a la cabecera municipal, esta “vendeta” federal representó un obstáculo al desarrollo local y una situación injusta y de marginación social a un pueblo. Para los políticos locales fue una promesa constante en cada administración que en éste periodo tampoco se logró.

4.1.9. Servicios Públicos.

²³⁵ Entrevista con el Lic. Ezequiel González Jiménez, presidente municipal de Acatic durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

Con excepción del servicio público de estacionamientos la administración municipal 2001-2003 suministraba todos los servicios públicos, ciertamente para el caso de rastro, centro deportivo, museo, mercado y planta de tratamiento de aguas residuales, la dotación de infraestructura era inadecuada e insuficiente.

En materia de cobertura en la prestación de los servicios públicos, el agua potable y el drenaje fue el servicio público municipal prioritario durante esta gestión municipal,²³⁶ las acciones emprendidas versan sobre el mantenimiento del suministro; la dotación del agua a las comunidades mediante viajes de pipas; la ampliación de las redes de drenaje y, la construcción de una planta de tratamiento; la automatización del cobro y, la aplicación de los recursos captados por los derechos de agua al propio servicio. De forma general la cobertura de los servicios públicos es deficiente.

Cuadro 34. Situación de la prestación de servicios públicos municipales en Acatic, Jalisco. 2001-2003

Servicio público	Instancia municipal	Normatividad	Política	Programa / proyecto / acción.
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final.	Dirección de agua potable, alcantarillado y drenaje.	No hay	No hay	Se tienen proyectos ejecutivos de obras. Se cuenta con proyecto de Planta de tratamiento de aguas negras, en Cabecera municipal.
Alumbrado público.	Jefe de alumbrado público.	No hay	No hay	Se cuenta con proyecto al mantenimiento del servicio.
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	Jefe de Aseo público.	Reglamento de Aseo Público.	No hay	Se cuenta con proyecto para la instalación de contenedores de basura en principales localidades.
Mercados.	Hacienda municipal	Reglamento de Comercio.	No hay	Se cuenta con proyecto para la Construcción del mercado municipal.
Rastros	Jefe del Rastro.	Reglamento del Rastro Municipal.		Se cuenta con proyecto para la Construcción del Rastro municipal, en Cabecera municipal.
Estacionamientos	No hay	No hay	No hay	No hay
Panteones	Encargado de panteón.	Reglamento de Cementerios.	No hay	No hay
Calles, parques y jardines.	Jefe de parques y jardines.	No hay	No hay	Se cuenta con proyecto al mantenimiento del servicio.
Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.	Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.	Reglamento de Policía y Buen Gobierno.	No hay	Se cuenta con proyecto al mantenimiento del servicio.
Centros deportivos	Encargado de deportes.	No hay	No hay	Se cuenta con proyecto para la Construcción de unidad deportiva y parque, en Cabecera municipal.
Centros culturales.	Dirección de la Casa de la Cultura.	No hay	No hay	Se cuenta con proyecto para la Construcción del museo municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de información municipal.

En ésta materia el gobierno municipal no formuló una sola política pública encaminada a la prestación eficiente de los servicios públicos municipales. Existen proyectos y acciones en la cartera de programas y proyectos del plan municipal de desarrollo como se aprecia más adelante pero éstos no pueden ser considerados políticas públicas más bien son acciones y proyectos ejecutivos de infraestructura para el suministro de los servicios públicos (Ver Cuadro 34). Estas acciones no tienen una vinculación en torno a un planteamiento estratégico donde los habitantes puedan participar y se vaya consolidando como política junto con las comunidades del municipio, con

²³⁶ Ver Plan municipal de desarrollo 2001-2020. Así como el Tercer Informe de Gobierno, Acatic, 2003, p. 37.

excepción del agua potable donde se promovió una cultura del ahorro. Cabe hacer mención que muchos de los proyectos de infraestructura para servicios que fueron gestionados y que quedan inconclusos por el cambio de administración, fueron retomados por la siguiente administración municipal 2004.

El gobierno municipal creó la Dirección de servicios municipales, aprobó la reglamentación básica de servicios públicos, ambas acciones contribuyen a la institucionalización de la prestación eficiente del servicio municipal.

4.1.10. Bienestar social.

Para obtener algunos elementos que se puedan considerar sobre la calidad de la gestión del gobierno municipal en su tarea de promover el *Bienestar Social* se analiza su participación en la gestión de programas emanados del Convenio de Desarrollo Social (Ramo XX) y, los recursos municipales destinados para la co-inversión a efecto de compararles porcentualmente con la partida municipal del gasto de Inversión. En cuanto a la *Política Social Local*, el ejercicio versa primero sobre la constatación de la existencia de políticas locales de bienestar social y, en un segundo momento sobre la creación y funcionamiento de instancias municipales para la implementación de políticas sociales municipales.

En cuanto a la promoción del *Bienestar Social* las primeras evidencias de la gestión realizada por los municipios de la Región 3 Altos Sur (Ver anexo 4) muestran la destacada participación en la gestoría de programas de los gobiernos municipales de Jesús María, Tepatitlán y Arandas, situación que no corresponde con el tamaño presupuestal y poblacional del primero con las dos ciudades más grandes de la región. En esa tesitura el gobierno de Acatic supera solamente a los municipios de Cañadas de Obregón y Jalostotitlán.

El Programa de Iniciativa Ciudadana que entre otras características permite conocer la capacidad del presidente municipal para tejer acuerdos en las comunidades del municipio y sus parientes en el extranjero, Acatic ocupa el séptimo lugar de 11 once municipios gestionando \$411,082.00 pesos. En *apoyos a la palabra* obtiene \$575,850.00 pesos superando a San Miguel El Alto, Arandas, Valle de Guadalupe, Cañadas y Jalostotitlán. No gestionó el Programa de Empleo Temporal, mientras que Jesús María, Mexxicacán y San Julián fueron los únicos municipios de la región. En el programa de Jóvenes por México no se gestionó recurso. Por ello se advierte que la gestión interinstitucional en programas de bienestar social fue de \$986,932.00 pesos que en materia presupuestal no representó ni el cinco por ciento de los ingresos propios del municipio de Acatic, así como el 19.23% por ciento del monto de la inversión municipal del año 2003.

Para constatar la formulación de políticas sociales por el gobierno local se revisó el plan municipal de desarrollo, la instancia de la administración pública que la implementará y la asignación presupuestal manifiesta en el correspondiente informe de gobierno y en la cuenta pública anual.

En principio el plan municipal de desarrollo tiene un eje denominado Desarrollo Social que establece doscientos diecisiete “acciones de gobierno”; seguido por desarrollo económico con setenta y seis, ambiental con dieciséis y, desarrollo institucional con once. Por lo tanto, se infiere el peso político del mismo en el proyecto de gobierno, dentro del texto del plan. Profundizando en la redacción de las 217 acciones de gobierno se concentran en los siguientes rubros: *Educación*: la construcción de telesecundarias, aulas, direcciones de escuelas hasta bardas perimetrales para primarias. Le sigue el *Programa de Infraestructura* de calles, caminos, empedrados y vados; el suministro de agua potable y las redes de drenaje; las electrificaciones; la construcción de Centros de salud, incluyendo al IMSS y al ISSSTE, así como la construcción de Centros deportivos y plazas públicas. Asimismo, se establecen como *Programas sociales*: la integración de Comités comunitarios; la prevención de adicciones; la reparación de fachadas y banquetas; la integración de Comités vecinales de seguridad pública y, por último, el *Programa para la regularización de predios* enfocado a los asentamientos humanos irregulares. Las acciones comprendidas dentro del rubro de *Programas sociales* son requerimientos de programas estatales (comités comunitarios y reparación de fachadas y banquetas), así como las acciones aisladas para la prevención de adicciones (pláticas) y la integración de comités vecinales de seguridad pública (para efectos sólo de percepción social).

La oficina de *Ramo XXXIII* fue la encargada de la *política social local*, su naturaleza viene del viejo programa de *solidaridad* y el suministro de la obra pública. El informe de gobierno no da cuenta de acciones de una *política social local* y en la cuenta pública anual no hay una asignación específica para ello.

Antes de dar paso a las conclusiones del estudio del municipio de Acatic, sobre el proceso de entrega-recepción, la administración entrante (2004-2006) declaró a la prensa haber encontrado anomalías en los primeros días de la administración, haciendo énfasis en dos cuestiones: “*dejaron una deuda que equivale al 6 por ciento del presupuesto de éste año. De seis patrullas tres están abandonadas y dos necesitan reparación.*”²³⁷ Esta situación suele estar contaminada por la situación política local dado que debiese reflejarse en el rechazo a la correspondiente cuenta pública con el fincamiento de responsabilidades y denuncias ante el ministerio público, ninguna de los dos supuestos se dieron en la administración.

Conclusiones:

1. La administración municipal de Acatic del periodo 2001-2003 si bien aprobó diversos reglamentos municipales inherentes a las atribuciones del orden municipal como los servicios públicos, la función pública legalmente encomendada (normas primarias), no estableció la normatividad para asegurar la eficacia, eficiencia y responsabilidad en

²³⁷ Periódico Mural de fecha 4 de enero del año 2004.

las funciones que legalmente le son atribuidas, toda vez no aprobó normas para la regulación de las primeras y a los órganos de creación, aplicación y gobierno como el ayuntamiento, su administración pública y organismos auxiliares del ayuntamiento, en vías de configurar un sistema, más que un simple conjunto de reglamentos.

2. El desarrollo institucional del municipio es frágil pues se aprueban organigrama y dependencias pero no se reglamenta sus atribuciones y además se carece de formalización en los sistemas para la gestión de los recursos humanos permaneciendo los criterios de discrecionalidad e incumpliendo lo señalado en su propio plan municipal de desarrollo. No se reglamentaron las condiciones generales de trabajo para sus servidores públicos.
3. La estrategia que siguió el gobierno municipal para impulsar los procesos de planeación participativa a través del Coplademun con los avances que pudiese considerarse como una *buena práctica* no lograron el acuerdo político para su reglamentación y con ello el inicio de su institucionalización.
4. En materia de *finanzas públicas y desarrollo* de los nueve indicadores utilizados en este análisis ocho son negativos, situación que evidencia la ineficiencia en el manejo de las finanzas públicas municipales. Así, el desempeño negativo en las finanzas no contribuye para fortalecer la honestidad así como la ausencia de transparencia en el manejo de la hacienda local.
5. En cuanto al *acceso a la información y la transparencia* existen acciones mínimas que no están reglamentadas y, que por lo tanto el gobierno no se obliga al permanente cumplimiento, es discrecional el hecho de publicar o no y en donde: gaceta o estrados; así como la calidad en la información pública. Los informes anuales de gobierno representan el punto central de la rendición de cuentas a la ciudadanía.
6. Si bien existió una atención incluyente de las demandas ciudadanas y un aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso para formular y realizar la acción pública local, no se crearon mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de demandas, quedando sujeta la participación ciudadana a la voluntad política del gobernante en turno. Asimismo, no existieron mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales.
7. La existencia de 29 veintinueve asentamientos humanos irregulares en la municipalidad y la falta de un programa para la regularización de las urbanizaciones, evidencia la ineficacia del ayuntamiento en la gestión del territorio, situación que se agrava cuando el ayuntamiento no aprobó el programa del Ordenamiento Ecológico del Territorio elaborado por la administración local, evidenciándose la limitada capacidad de gestión del gobierno local para ordenar su territorio.

8. El proyecto denominado *Parque Industrial de Acatic* con la finalidad de *impulsar la actividad económica de Tejas y los ladrillos* en la municipalidad es un caso emblemático del desarrollo económico local, toda vez que no obstante el enorme esfuerzo que logró la gestión de recursos para el proyecto y el funcionamiento del parque industrial, no fueron una prioridad para la administración municipal entrante, lo que pone en evidencia la falta de institucionalización de los proyectos, sin consensos entre los actores locales, así como el ejercicio de recursos públicos sin los consensos locales que impulsen el desarrollo.
9. Los servicios públicos municipales son el ámbito de la gestión municipal que tiene un mejor desempeño, no obstante la inexistencia de una política documentada.
10. La gestión municipal para el *Bienestar social* se caracterizó retomar los programas ofrecidos por el estado, la coinversión en materia presupuestal no representó ni el cinco por ciento de los ingresos propios de Acatic y representó 19.23% por ciento del monto de la inversión municipal del año 2003. La oficina de *Ramo XXXIII* fue la encargada de ofrecer los programas como se hacía desde principios de los años noventa. Así, el gobierno municipal de Acatí no tuvo la capacidad para implementar una política social local acorde a las necesidades de su municipalidad.

Dadas las conclusiones sobre los indicadores del desempeño local, en tres ámbitos de la gestión muestran un comportamiento positivo, en tanto que otros dos tienen una tendencia positiva y en cinco aspectos de la gestión hay un desempeño negativo, por lo que se advierte que el desempeño del ayuntamiento no logró consolidarle como un *buen gobierno* local.

4.2. Casimiro Castillo, Jalisco.

La municipalidad de Casimiro Castillo²³⁸ tienen una extensión territorial de 461.80 km² que viene a representar el 0.58% del territorio de la entidad, entre las localidades más importantes se encuentran Lo Arado, Tecomates, El Zapotillo y El Chico y, se ubica en la Región 08 Costa Sur del estado de Jalisco. En el año 2000 su población ascendió a 21,577 habitantes (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000), de la cual el 81.81% por ciento vivía en centros urbanos. Su índice de marginación es Bajo, de las viviendas ocupadas el 93.60% por ciento cuenta con agua entubada, el 90.16% por ciento con drenaje y el 97.67% por ciento con energía eléctrica. El Índice de desarrollo humano es de 0.703 con un grado de desarrollo humano medio alto. La población económicamente activa en el año 2000 fue de 7,468 personas siendo su ocupación en el sector primario el 37.43% por ciento; en el secundario el 21.47% por ciento y en el terciario el 39.32% por ciento, toda vez que se ubica en la municipalidad ingenio azucarero José María Morelos. En el municipio hay tres bibliotecas públicas no hay museo y si existe una Casa de la Cultura. En la elección local del 2000 triunfo el PRI, pero cabe hacer mención que existe una permanente actividad político partidista con fuerte presencia del Partido de la Revolución Democrática y, además éste municipio dio origen en Jalisco al movimiento nacional de productores del campo denominado El Barzón.

4.2.1. Marco Jurídico.

El gobierno municipal de Casimiro Castillo publicó en su Gaceta Municipal en enero del año 2002 su nuevo marco jurídico local (Ver Cuadro 35), integrado por reglamentos encaminados a regular y organizar al propio Gobierno y su Administración Municipal, además fue creado el Bando de Policía y Buen Gobierno que fortalece la convivencia social y desde luego el tejido social, en materia de los servicios públicos se reglamenta la Limpia, recolección y disposición final de los residuos sólidos municipales; el Alumbrado público incluso éste es complementado con la aprobación y publicación de Normas Técnicas que mejoren la eficacia del servicio, fueron los primeros reglamentos en la historia del municipio,²³⁹ que junto a otras acciones de gobierno como la planeación y la participación social generaron muchas esperanzas en la municipalidad, gestión impulsada por un joven grupo de funcionarios encabezados por el presidente municipal.

Una situación grave dentro de esta abundancia reglamentaria es la ausencia del Reglamento de Desarrollo Urbano encaminado a la gestión del territorio así como los servicios públicos de Agua, drenaje y tratamiento de aguas, el Rastro

²³⁸ En marzo de 1924 La Resolana se erigió en comisaría municipal y se creó la oficina del registro civil. El 11 de diciembre de 1943 por decreto número 4916, la delegación fue elevada a categoría de municipalidad tomando el nombre de Casimiro Castillo en memoria del paladín de la reforma agraria y diputado por el distrito de Autlán, quien fue asesinado en 1925. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales. *Monografías Municipales*. 2002.

²³⁹ Entrevista con Rodolfo Zamora en mayo del 2003, Secretario General del Ayuntamiento de Casimiro Castillo 2001-2003.

y, los Cementerios. Por otro lado, representa un adelanto en materia de desarrollo, planeación y coordinación intra-gubernamental la aprobación de reglamentos sobre la integración y funcionamiento del Comité de Planeación (COPLADEMUN) y, sobre la Hacienda municipal. Más no así el reglamento de la Industria de la Masa y la Tortilla de maíz por el que reglamenta el comercio, abasto, producción, bienes y servicios de la industria de la tortilla en la municipalidad, lo que transgrede las fracciones X y XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reservan a la Cámara de Diputados la creación de la normatividad que regule al comercio.

Cuadro 35. **Marco reglamentario del municipio de Casimiro Castillo, Jalisco. 2001-2003.**

Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Reglamento del Gobierno y la Administración Pública Municipal. Reglamento de la Industria de la Masa y la Tortilla de maíz.	Reglamento de Aseo Público. Reglamento de Hacienda Municipal. Reglamento de Alumbrado público. Normas técnicas de alumbrado público. Reglamento Interior del Coplademun.
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Centro Estatal de Desarrollo Municipal.

En ese mismo orden de ideas el mandato constitucional para crear un *juez municipal* fue desoído toda vez que no se aprobó la creación de ésta institución. Para concluir, sobre el indicador para la atención de los asuntos jurídicos del gobierno municipal, si bien no se creó una dependencia jurídica municipal se contrataron los servicios de un asesor jurídico externo.

4.2.3. Sistema organizacional y profesionalización.

Durante el primer año de gestión el ayuntamiento tuvo a bien en aprobar el Reglamento de Gobierno y Administración Pública Municipal acorde a la reforma municipal. Mediante esta norma estructuró la administración municipal y se plasmó en un organigrama, dentro del ordenamiento en cuestión facultó a la Oficialía Mayor Administrativa para organizar y administrar los recursos humanos.

Una aproximación al organigrama (Ver anexo 3) revela que tenían bien definidos los niveles de autoridad-responsabilidad. Asimismo, en relación a líneas de comunicación formal estaban bien definidas toda vez que se establecía con claridad las correlaciones y dependencias de funciones, salvo algunas inexactitudes que se presentaban los trazos de las líneas como el caso del OPD Sistema DIF Municipal que ocupaba una posición incorrecta en razón de la naturaleza jurídica del mismo como organismo público descentralizado y por lo tanto debería de ir en la parte inferior del organigrama, separado de una línea discontinua, en la realidad como aparecía funcionaba. En el caso del nivel directivo y mandos medios, la línea que une a las dependencias del nivel directivo, partían dos líneas hacia los mandos medios situación anormal ya que implicaba dualidad de mando así el comandante de seguridad pública tenía dos jefes uno el presidente municipal y otro el director de seguridad pública.

El trabajo de la Oficialía Mayor Administrativa se enfoco a la integración de expedientes y al despacho relacionado con la administración de los recursos

humanos dejando de lado cualquier tarea en materia de cultura laboral y de profesionalización del servicio público. La no prioridad que representan los empleados públicos para éste gobierno quedo demostrada al suspenderse el pago de sus salarios a partir del segundo semestre del último año de gestión, si bien al inicio de la administración la juventud y los estudios profesionales del presidente municipal generaron expectativas de una cambio positivo en la gestión municipal al final no fue así, pues a la falta del pago del salario estalló la huelga y se “pararon” los servicios públicos, no hubo capacidad política para lograr arreglos, incluso tuvo que intervenir el presidente municipal electo el Dr. Juan Avila para acordar sin estar en funciones y que continuará el suministro de servicios públicos, lo cual implica una situación al borde de la ley. “... *los presidentes municipales jóvenes y preparados de Villa Purificación, Cuatitlán y Casimiro Castillo fueron una gran decepción para la sociedad, se esperaba mucho de ellos...*” ²⁴⁰ Cabe resaltar que existe un Sindicato de Servidores Públicos Municipales, quién encabezó el movimiento de la huelga al final de la gestión municipal. Por último, no se aprobaron reglas formales para la administración de los recursos humanos, no obstante la existencia del sindicato y con ello, el establecimiento de reglas burocráticas informales.

4.2.3. Planeación del desarrollo.

La Dirección de desarrollo social fue la encargada de estructurar la planeación municipal así como de integrar el Comité de planeación para el desarrollo municipal (Coplademun) a partir de la realización de *talleres de planeación participativa en todas las comunidades* del municipio y de la organización de 18 consejos comunitarios. Así también se integraron los consejos municipales que por ley se establecen, además de 30 comités escolares del programa estímulo a la educación y, de los 25 comités de obra del ramo XXXIII. Cabe hacer mención que se aprobó un reglamento municipal para el funcionamiento del Coplademun. En éste contexto el gobierno municipal logró la elaboración del primer Plan municipal de desarrollo en la historia del municipio con una vigencia de veinte años (2001-2020). Este ordenamiento esta estructurado por una *Visión* conformada por siete preceptos el último de éstos se refiere al desarrollo institucional vinculado con los servidores públicos municipales y las relaciones de trabajo con el ayuntamiento.

“Ser un municipio que propicia la consolidación de la organización institucional descentralizada. Y ejemplo además de la planeación y desarrollo ordenado.” ²⁴¹

Se estructura la Misión se describe el perfil de la municipalidad para luego dar paso a los cuatro *Ejes de Desarrollo*: 1) Contexto Ambiental; 2) Desarrollo Social; 3) Desarrollo Económico y, 4) Desarrollo Institucional. Un apartado correspondiente a la Cartera de Programas y Proyectos para concluir con un capítulo sobre el Seguimiento y evaluación del plan. En cada uno de los cuatro ejes de desarrollo se expone un diagnóstico, una visión particular, los Objetivos

²⁴⁰ Entrevista con Rodolfo Zamora en mayo del 2003, Secretario General del Ayuntamiento de Casimiro Castillo 2001-2003.

²⁴¹ Plan de desarrollo municipal, 2001-2021. Casimiro Castillo, Jalisco. 2001, p. 3.

y sus líneas estratégicas y se enuncian los programas con sus proyectos correspondientes.

Para un mejor estudio se estructura un cuadro analítico (Ver Cuadro 36) a partir de los contenidos del Eje de desarrollo institucional enfocándose a la estructura organizacional y en las finanzas municipales, cuestiones que resultaron críticas en la presente administración municipal y que por tanto es pertinente conocer.

Cuadro 36. Eje de Desarrollo Institucional PMD 2001-2020, Casimiro Castillo, Jalisco.

Visión El municipio de Casimiro Castillo alcanzará un desarrollo municipal sustentable, con administraciones fortalecidas, y de sus instituciones municipales bien estructuradas, gestoras y promotoras del desarrollo local, involucrando la participación activa y permanente de los ciudadanos.	
Objetivos 1. 2. Promover la reforma fiscal y su estructura administrativa impulsando la excelencia organizacional para la atención y prestación de servicios a la población.	
Líneas estratégicas 01.... 02. Diseñar y consolidar estructuras de Instituciones publicas municipales.	
1. Programa de organización y coordinación municipal.	Proyectos: 1. Diseñar proyectos de evaluación y análisis de puestos de trabajo, en cada uno de los departamentos existentes y de nueva creación. 2. Proyecto de adecuación y diseño de nueva estructura orgánica municipal y, crear reglamentos normas y procedimientos en cada una de las estructuras. 3. Proyecto de creación de departamentos de desarrollo económico, desarrollo urbano y comunicación social, con el objeto de complementar y fortalecer la estructura orgánica municipal. 4. Proyecto de capacitación de funcionarios públicos de todos los niveles, se recomienda 4 secciones mínimas anualmente
2. Programa de fortalecimiento de la hacienda pública municipal.	Proyectos: 1. Implementar un proyecto para el fortalecimiento de la capacidad de gestión con apoyo y coordinación directa con las instancias estatales y federales, en el seno del Comité de planeación para el desarrollo municipal, priorizando las competencias, atribuciones, funciones y el orden en que deban descentralizarse en el corto y mediano plazo. 2. Creación del proyecto de desarrollo institucional en el municipio, con el objeto de adecuar y fortalecer los insumos tecnológicos y humanos de distintas áreas operativas municipales. 3. Actualizar el padrón de contribuyentes, en el pago del impuesto predial, padrón de licencias y prestación de servicios básicos.

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo.

Destaca el segundo objetivo del Eje que promueve una reforma fiscal que no queda claro a que se refiere, tal vez “quiso decir” una reforma de la ley de ingresos municipal o bien al sistema de las finanzas públicas municipales o bien, sobre la mejora al padrón de contribuyentes, que puede vincularse con el proyecto para *Actualizar el padrón de contribuyentes*. El hecho de afirmar que *se lograra la reforma fiscal impulsando la excelencia organizacional* expone la falta de claridad conceptual y, desde luego que no se ubica el papel que juega la dimensión organizacional-burocrática en una institución pública como el municipio.

Asimismo, la línea estratégica no es clara y no tiene coherencia conceptual al exponerse: *estructuras de instituciones públicas municipales*. El apartado sobre los proyectos es más bien una redacción de buenas intenciones pues además solamente se enuncian más no se establece los responsables, ni la temporalidad y no se da cuenta de la gestión de los recursos y mucho menos

asignación presupuestal. El apartado correspondiente a la Cartera de Programas y Proyectos carece toda esta información. Este eje carece de un entramado conceptual coherente, incluso carece de instrumentos para su ejecución, indicadores para su evaluación y, denota la mano de asesores externos en la redacción pues existe confusión y desconocimiento cuando se escribe sobre fortalecimiento de la capacidad de gestión a partir del “*apoyo y coordinación directa con las instancias estatales y federales, en el seno del Coplademun, priorizando las competencias, atribuciones, funciones y el orden en que deban descentralizarse.*”²⁴² las expectativas que generó el primer plan municipal de desarrollo y su pretendida vigencia a veinte años 2001-2020 no correspondieron con el documento y desde luego con el ejercicio de la función pública que se evidencia con los resultados de las cuentas públicas anuales.

La existencia de una instancia municipal responsable de la planeación municipal, así como la conformación del Coplademun y la aprobación y publicación del reglamento municipal no corresponden a la calidad requerida en un plan municipal toda vez que aparecen en reiteradas ocasiones inconsistencias conceptuales, en ese orden de ideas no se aprobaron por el ayuntamiento los programas operativos anuales (poas), instrumentos para la ejecución del plan y, no se asignaron los fondos presupuestales en razón de un proyecto de gobierno, los resultados de la cuenta pública municipal lo confirman.

4.2.4. Finanzas y desarrollo.

En materia de finanzas públicas la administración municipal de Casimiro Castillo, Jalisco,²⁴³ exponen entre otros los siguientes resultados (Ver Cuadro 37): se incrementa la *Tasa anual de crecimiento de ingreso* influida de manera determinante por los rubros de las participaciones federales y estatales y aportaciones federales y en menor medida por los otros rubros de ingresos propios. En correspondencia con el ingreso el comportamiento general del gasto muestra un incremento que llega a ser deficitario en el segundo año con un déficit de \$2'951,761 de pesos que representa el 11.5% por ciento del ingreso total anual. Éste déficit nunca se pudo equilibrar, aunque no se refleje en la información de su Cuenta Pública aprobada, pues éste ayuntamiento dejó de pagar la nómina de sus trabajadores desde el mes de septiembre del 2003.

En cuanto a la *Autonomía financiera* la gestión es dependiente de los ingresos externos en más del setenta por ciento. Así con los ingresos propios no logran pagar la nómina de sus trabajadores, mucho menos sostener el gasto corriente. De igual manera se comporta negativamente el indicador que expone la *Autonomía tributaria* pues no logra superar el 4% por ciento. En cuanto a la

²⁴² Plan de desarrollo municipal, 2001-2021. Casimiro Castillo, Jalisco. 2001, p. 3.

²⁴³ La información del ejercicio 2001 proviene del 1er. Informe del Presidente Municipal de Casimiro Castillo, Jalisco, p. 30. CDs, Informes de los gobiernos municipales de Jalisco 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales. La información correspondiente al ejercicio 2002, proviene del Decreto número 20,326 del H. Congreso del Estado de Jalisco, de fecha 25 de noviembre del 2003, mediante el cual se aprueba la Cuenta Pública del ejercicio en cuestión. Asimismo, la información sobre el ejercicio 2003 se tomó del Decreto 21,175 de fecha 15 de diciembre del año 2005, mediante el cual el H. Congreso del Estado aprueba la correspondiente Cuenta Pública.

Capacidad de inversión éste indicador tiene un comportamiento igualmente negativo pues no logra superar el 5% por ciento del total del gasto.

El total trienal del mantenimiento de los Servicios Administrativos supera el gasto municipal destinado a la Inversión.

El *Peso del gasto administrativo* es mayor al 80% por ciento del total del egreso, sobresaliendo la partida de la nómina la cual representa aproximadamente la mitad del gasto corriente. Esta situación se agrava cuando se observa la relación que guarda el gasto administrativo con el de inversión y, de éste con la nómina. Todo este contribuye a explicar el déficit presupuestario del segundo año, del que no se recuperaría la administración municipal, y que hasta nuestros días aún sigue impactando al municipio.

Cuadro 37. Finanzas públicas de Casimiro Castillo, Jalisco.

Conceptos	Ejercicios		Ejercicios		Ejercicios	
	2001		2002		2003	
Ingresos	\$19'245,584	100%	\$25'573,740	100%	\$28'993,299	100%
Impuestos	\$845,042	4%	\$1'147,335	4%	\$1'221,561	4%
Derechos	\$1'449,102.	7%	\$2'028,762	7%	\$2'208,316	7%
Productos	\$505,983	2%	\$428,664	1%	\$508,419	1%
Aprovechamientos	\$1'291,156	6%	\$2'711,964	10%	\$3'936,588	13%
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	\$4'091,283	23%	\$6'316,725	24%	\$7'874,884	27%
Participaciones	\$8'816,290	45%	\$11'757,430	45%	\$13'595,686	46%
Aportaciones federales	\$6'338,008	32%	\$7'499,585	29%	\$7'552,729	26%
TOTAL DE INGRESOS PARTICIPABLES	\$15'154,298	77%	\$19,257,015	75%	\$21'118,415	72%
Egresos	\$16'540,738	100%	\$28,525,501	100%	\$27'720,985	100%
Gasto de nómina	\$4'394,049	26%	\$7'753,619	27%	\$6'210,367	22%
Mantenimiento de los serv. Administrativos	\$1,336,419	8%	\$1'749,897	6%	\$1'260,368	4%
Mantenimiento de los serv. Públicos	\$3,377,437	20%	\$5'895,982	20%	\$7'270,689	26%
Mantenimiento de los serv. Sociales	\$1,290,541	7%	\$2'886,067	10%	\$2'794,811	10%
TOTAL DEL GASTO CORRIENTE	\$10'398,449	62%	\$18'285,565	64%	\$17'536,235	63%
Inversión Pública.	\$725,025	4%	\$1'065,065	3%	\$1'652,946	5%
Deuda Pública		0%	\$532,247	1%	\$1'007,383	3%
Fondos de aportaciones federales (Ramo XXXIII).	\$5'417,263	32%	\$8'642,624	30%	\$7'524,121	27%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de las Cuentas Públicas 2001-2003.

Cabe hacer mención, que no obstante el déficit del capítulo *inversión pública* frente al *gasto corriente* los recursos provenientes del fondo general de aportaciones (Ramo XXXIII), no fueron erogados en su totalidad en el primer año no obstante la naturaleza del fondo para abatir la pobreza y marginación

social, situación que se enderezó en los siguientes dos años. Asimismo cabe resaltar que los recursos del Ramo XXXIII representan la mitad o incluso menos de la mitad del gesto corriente.

La *Carga de la deuda* reflejada en este cuadrante es totalmente irrisoria y el *Apalancamiento financiero* igualmente no rebasa el 4% del total del ingreso. Cabe hacer mención que no reflejo la deuda interna de la administración municipal que vino evidenciarse a la entrada de la siguiente administración. En éste contexto de indicadores de resultados de las finanzas públicas fueron aprobadas sus tres cuentas públicas anuales no obstante haya quedado quebrada la administración municipal la rendición de cuentas externa ante el Congreso aprobó los tres ejercicios financieros.

4.2.5. Transparencia.

El gobierno municipal de Casimiro Castillo en el ramo de la transparencia municipal no aprobó reglamento, no designó dependencia municipal para recibir peticiones de información. De igual manera, no tuvo disponible la información sobre proveedores de bienes y servicios al municipio. No se publicó la información sobre los sueldos de los servidores públicos en los informes de gobierno, mucho menos en los estrados de la presidencia o en la gaceta oficial. Sólo se publicaron los reglamentos municipales en la gaceta y, su edición fue tan limitada que no se entrego a la siguiente administración municipal. El gobierno municipal no contó con página electrónica oficial.

La atención de los usuarios de los servicios y de la función pública municipal, se desarrollo en la presidencia municipal. Las sesiones del Cabildo son públicas pero las instalaciones son reducidas que no favorecen pues inhibe la asistencia de la ciudadanía. La designación de comisiones se desarrollo públicamente en forma directa por el presidente municipal.

La rendición de cuentas se efectuó a través de los informes anuales de gobierno, las cuentas públicas fueron aprobadas no obstante el déficit financiero, no existieron mecanismos de Rendición de Cuentas ante la ciudadanía.

4.2.6. Participación ciudadana y vecinal.

En la municipalidad de Casimiro Castillo la Dirección de desarrollo social es la dependencia encargada de fomentar la participación ciudadana y vecinal, por ello le fue encomendado el trabajo para la integración del Comité de planeación para el desarrollo municipal COPLADEMUN y de igual forma presentó la propuesta de un reglamento interior para dicho organismo auxiliar. Asimismo, fue la encargada de la estructuración del plan municipal para lo cual desarrollo talleres de participación comunitaria en las localidades de la municipalidad. Producto de lo anterior logro la constitución de dieciocho consejos comunitarios. Como resultado del trabajo realizado en los primeros meses se logro fomentar la participación social a través de las siguientes comités:

Integración del Coplademun;

*Comité de valoración y seguimiento al crédito a la palabra;
18 consejos comunitarios;
25 comités de obra del ramo 33;
15 comités locales del programa crédito a la palabra;
30 comités escolares del programa estímulo a la educación;
Consejo de participación social en la educación;
Consejo municipal de protección civil;
Consejo municipal de ecología;
Consejo municipal de salud;
Consejo municipal de seguridad pública.²⁴⁴*

Con excepción de los consejos comunitarios la participación ciudadana tiene un enfoque por sectores o gremios de interés situación vicia la calidad de la participación toda vez que quienes se organizan ejercen presión a favor de sus intereses particulares. No hay asociaciones vecinales con elecciones libres barriales. Asimismo, no hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de demandas.

En los informes de gobierno no se vuelve a mencionar nada sobre la participación social, si bien se informa sobre diversos programas como *crédito a la palabra* más bien se enfoca a los beneficiarios del otorgamiento de recursos no a la participación ciudadana en las acciones de gobierno, como así se estipuló en el plan municipal de desarrollo “*Uno de los principales elementos de desarrollo que considera el Municipio, es la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones...*”²⁴⁵ de tal manera que podemos concluir que la organización de la “sociedad” en consejos y comités ciudadanos obedeció a la justificación de las reglas de operación de los programas y por otro lado, dar cabida a las presiones de los grupos de interés.

4.2.7. Gestión del territorio.

La gestión del territorio se realiza a través de la dirección de obras públicas quien es la encargada de controlar y vigilar el uso del suelo, así como del otorgamiento de licencias de construcción y urbanización, no existen el reglamento de gestión urbana o construcciones y ni mucho menos, un plan de desarrollo urbano de centro de población, elementos que infieren el grado de corrupción en ésta otra materia de la gestión municipal, sólo así se explica la existencia de 11 once asentamientos humanos irregulares²⁴⁶ y la ausencia de políticas o acciones para la regularización de los mismos.

En materia de gestión ambiental, no obstante el primer Eje del plan municipal de desarrollo denominado 1) *Contexto Ambiental*, en la práctica no existió una dependencia municipal que tenga las atribuciones legales ambientales. Asimismo, el ayuntamiento no aprobó un reglamento para la protección

²⁴⁴ Plan municipal de desarrollo 2001-2021, del Gobierno municipal de Casimiro Castillo, Jalisco, 2001, p. 85 y 86. CDs, Planes municipales de Desarrollo 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Informe sobre el estado que guardan los asentamientos humanos irregulares. Documento interno de la Secretaría de Desarrollo Urbano, 15 de abril del 2005.

ambiental y, mucho menos existe el Ordenamiento ecológico del territorio, pese a que existe la obligación dentro del plan municipal y, encontrarse en la cuenca de la Sierra de Manantlán, nuevamente queda en entredicho el plan municipal de desarrollo como eje de la función pública municipal.

En materia de Protección Civil hay una dependencia encargada de la protección civil, se constituyó el Consejo municipal de protección civil, en éste periodo de estudio no se tenía un reglamento de protección civil ni se elaboro un Atlas de Riesgos.

4.2.8. Desarrollo económico.

En cuanto a la promoción económica, el ayuntamiento aprobó la creación del Departamento de Promoción económica con el fin de *“estimular la economía de la ciudadanía, así de impulsar el comercio en nuestro municipio, y gestionar créditos ante las instituciones del gobierno.”*²⁴⁷ Así, para el primer año de gestión se apoyo la presentación de 21 solicitudes a FOJAL.COM de las cuales sólo se autorizaron 16 por un monto de \$300,022 pesos. Asimismo, se le dio forma y gestión a la instalación de una cooperativa de crédito denominada “Fulgencio Zamora, S.C. de R.L.” misma que fue integrada por 220 personas. En el segundo año de gestión se otorgó a la citada cooperativa un paquete de crédito por \$2´008,000.00 pesos y la gestión de créditos ante FOJAL.COM se incremento para llegar a \$370,000.00 pesos. Asimismo se apoyo la gestión de recursos para proyectos productivos de agricultura y ganadería por un monto de \$1´800,000.00 pesos. Así como, la organización de cursos de capacitación para la industria del calzado.²⁴⁸

En cuanto a impulsar la creación y consolidación de iniciativas locales de ocupación el apoyo del gobierno municipal se mantuvo en el nivel más elemental, la gestión de recursos mediante créditos de programas estatales o federales.

Sobre el apoyo a iniciativas de promoción empresarial, e impulso a las iniciativas de desarrollo económico no se realizaron acciones. Asimismo, no se instalo ningún consejo municipal en esta materia y no se otorgaron incentivos previstos en la ley de ingresos. No obstante la prioridad que en el plan municipal representa el Eje de Desarrollo económico conformado por una visión y siete objetivos, cuatro líneas estratégicas con seis programas emanados de las mismas y 46 proyectos que se desprenden de los programas, no hay información sobre la implementación, sus resultados y mucho menos alguna asignación presupuestal.

²⁴⁷ Primer Informe del Gobierno municipal de Casimiro Castillo, Jalisco. 2001, p 20. CDs, Informes de los gobiernos municipales de Jalisco 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

²⁴⁸ Segundo Informe del Gobierno municipal de Casimiro Castillo, Jalisco. 2002, p 10. CDs, Informes de los gobiernos municipales de Jalisco 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

4.2.9. Servicios Públicos.

A fin de aproximarnos al estudio del estado en que se encuentran los servicios públicos (Ver Cuadro 38), se aprecia que las acciones en materia de servicios públicos se dirigen al mantenimiento de los mismos y, a la gestión ante el gobierno del estado para recibir apoyos. Destaca la municipalización de Tránsito y, dentro de ello el informe sobre el otorgamiento de 93 permisos para la circulación de vehículos sin placas,²⁴⁹ por encima de la ley estatal. Asimismo, no obstante es un problema municipal la disposición final de los residuos municipales no se realiza una acción de gobierno tendiente a la implementación del proyecto Construcción del relleno sanitario y la planta procesadora de basura, estipulado como Proyecto 6 del Programa de ordenamiento ecológico del territorio de la Línea estratégica dos del Eje de Medio Ambiente del Plan Municipal de desarrollo 2001-2021. Situación que represento un grave problema para la siguiente administración municipal, pues la Secretaría para la protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable (SEMADES) clausuro el Basurero Municipal.

Cuadro 38. **Situación de la prestación de servicios públicos municipales en Casimiro Castillo, Jalisco. 2001-2003**

Servicio público	Instancia municipal	Normatividad	Política	Programa / proyecto / acción.
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final.	Dirección de agua potable y alcantarillado.	No hay.	No hay.	Mantenimiento, reparación e instalación de nuevas redes. No hay planta de tratamiento.
Alumbrado público.	Departamento de alumbrado público.	Reglamento de Alumbrado público. Normas técnicas de alumbrado público.	No hay.	Mantenimiento.
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	Departamento de aseo público.	Reglamento de Aseo Público	No hay.	Basurero municipal no es predio municipal. Instalación de 25 contenedores en las localidades.
Mercados.	Tesorería municipal (recauda licencias y permisos de piso).	No hay.	No hay.	Mantenimiento. Existe un mercado central.
Rastros	Administración del rastro.	Reglamento interno del rastro.		Hay rastro municipal. Rehabilitar el rastro, adquirir vehículo para traslado de carne. No hay.
Estacionamientos	No hay.	No hay.	No hay.	No hay.
Panteones	Encargado.	No hay.	No hay.	Mantenimiento.
Calles, parques y jardines.	Obras públicas. Y el Depto. De Viveros, parque y jardines.	No hay.	No hay.	Mantenimiento.
Seguridad pública, policía preventiva municipal y	Dirección de Seguridad pública.	Reglamento de Policía y Buen Gobierno. <i>Consejo municipal de seguridad pública</i>	No hay.	Capacitación permanente modernizando y profesionalizando al cuerpo policiaco
Tránsito.	Comandante de Tránsito municipal.	No hay.	No hay.	Licencias de conducir y, permisos para circular sin placas.
Centros deportivos	Encargado.	No hay.	No hay.	Unidad deportiva Apoyos para uniformes y traslados de deportistas.
Centros culturales.	Casa de la Cultura y tres bibliotecas.	No hay.	No hay.	Programa de Desarrollo al fomento cultural

Fuente: Elaboración propia a partir de la información municipal.

De igual forma el Mercado Municipal se colapso en sus drenajes y tuvo que cerrar por varias semanas en lo que se realizaron los trabajos de mantenimiento. Con excepción del servicio de estacionamientos la

²⁴⁹ Primer Informe del Gobierno municipal de Casimiro Castillo, Jalisco. 2001, p 38. CDs, Informes de los gobiernos municipales de Jalisco 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

administración da cumplimiento a la prestación de los servicios, la cobertura de los mismos se informa al 100% por ciento en materia de alumbrado público, incluso aprobaron una norma técnica para la eficiencia del servicio.

El gobierno municipal de Casimiro Castillo no formuló una política para la prestación eficiente de los servicios públicos municipales. En su plan municipal se enfoca a la seguridad pública a través de un programa denominado capacitación permanente modernizando y profesionalizando al cuerpo policiaco y, a la cultura mediante el programa de Desarrollo al fomento cultural. Ambos “programas” sólo son enunciados, no existe el documento que lo respalda, ni informa alguno en las cuentas públicas.

Los ordenamientos municipales que garanticen la prestación del servicio público se aplican a cuatro servicios el Reglamento de Alumbrado público y las Normas técnicas de alumbrado público, el Reglamento de Aseo Público, el Reglamento interno del rastro y el Reglamento de Policía y Buen Gobierno requiere de la existencia del reglamento interior de la dependencia encargada de la seguridad pública municipal, que no existe.

4.2.10. Bienestar social.

Una aproximación comparativa entre los municipios que conforman la región (Ver Anexo 4) a partir de la gestoría de programas emanados del Convenio de Desarrollo Social (Ramo XX) y la asignación presupuestal interna del municipio, es un ejercicio que se propone obtener algunos elementos para un acercamiento más real a la capacidad de gestión del municipio.

Del programa *Jornaleros agrícolas* el gobierno de Casimiro Castillo obtiene \$380,306.00 pesos, sólo superado por Autlán que logró \$609,101.00 pesos. De igual forma en el programa de *apoyos a la palabra* donde gestiona otros \$603,900.00 pesos superado nuevamente por Autlán y Cuatitlán de García Barragán. No se obtienen resultados en los programas de *iniciativa ciudadana; jóvenes por México; microregiones; proyectos productivos y, de empleo temporal*, donde los gobiernos de la región si lograron recursos. Así, sólo gestionó recursos en dos de los diez programas que le fueron ofertados obteniendo recursos por \$984,206.00 pesos, que representan más del 50% por ciento del monto de la inversión municipal, su desempeño regional sólo lo llevo a superar al municipio de Villa Purificación.

En materia de políticas de bienestar social diseñadas desde el gobierno local como ha sido costumbre en esta administración el plan municipal enuncia programas y proyectos específicos dentro del *Eje de desarrollo social* pero ya en la gestión los informes de gobierno no hacen referencia alguna sobre los citados proyectos y sus resultados, asimismo, en las cuentas públicas no informan sobre políticas sociales. Cabe hacer mención que a partir del segundo año de la gestión la situación financiera no permite mayor desarrollo de proyectos municipales que no se enfoque en la obra pública (ramos presupuestales etiquetados). De tal forma que podemos concluir por un lado, que en Casimiro Castillo no se diseñó una sola política para el bienestar social

y por otro, la gestión de recursos provenientes de programas externos fue muy baja pues el monto logrado es de apenas \$984,206.00 pesos que representa el 5% por ciento del presupuesto anual.

Previo a dar paso a las conclusiones del estudio del municipio de Casimiro Castillo, en cuanto al proceso de entrega-recepción, la administración entrante (2004-2006) declaró a la prensa haber encontrado anomalías en los primeros días de la administración *“No terminan el proceso de entrega-recepción, dejan las arcas vacías y con deudas.”*²⁵⁰ Cabe hacer mención que el Congreso del Estado aprobó la cuenta pública sin cargo al presidente municipal.

Conclusiones:

1. La administración municipal de Casimiro Castillo 2001-2003 tras del análisis de las variables e indicadores anteriormente desarrollados se puede observar que en cuanto al marco reglamentario le da forma a la acción del gobierno y su administración, no obstante la falta de algunos reglamentos municipales “básicos” así como la ausencia del juez municipal, se evidencia el cumplimiento parcial del mandato de la reforma municipal, pero no permite configurar un sistema.
2. No existió un sistema para la administración de los recursos humanos, no se aprobó el reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo para los servidores públicos y, la suspensión del pago de salarios a los empleados, son un indicador para afirmar que los trabajadores públicos no fueron una prioridad para el gobierno local.
3. Si bien al inicio de la administración municipal se favoreció la participación social a efecto de conformar el COPLADEMUN, no se creó un mecanismo para garantizar la atención incluyente de las demandas ciudadanas y la participación ciudadana. Se elaboró un plan municipal de desarrollo sin claridad conceptual, desconociendo la dinámica organizacional burocrática y las atribuciones municipales, con serias deficiencias técnicas y, la administración municipal no realizó programas operativos anuales.
4. Los indicadores de las finanzas públicas exponen el déficit y con ello la ineficiencia o bien la corrupción en el manejo de los recursos públicos de la administración 2001-2003 de Casimiro Castillo, Jalisco, los números demuestran no sólo la incapacidad sino el papel del gobierno municipal como un obstáculo para el desarrollo de la municipalidad. Asimismo, es de resaltar que no obstante haya quedado “técnicamente quebrada” la administración municipal en la rendición de cuentas externa ante el Congreso del Estado, fueron aprobados los tres ejercicios financieros.
5. La administración municipal de Casimiro Castillo, Jalisco 2001-2003 se caracterizó por la opacidad en su gestión.

²⁵⁰ Periódico Mural de fecha 4 de enero del año 2004.

6. La participación institucionalizada no es incluyente pues es promovida hacia los grupos de presión locales. No hay mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales.
7. La inexistencia de reglamentos así como de ordenamientos para la gestión de territorio y, de programas para la regularización de urbanizaciones, son hechos que explican la existencia de once asentamientos humanos irregulares y, la deficiente gestión del gobierno local.
8. En cuanto a la gestión municipal para el Desarrollo económico, no obstante la existencia en el plan municipal de desarrollo de 46 proyectos, en la práctica la administración municipal se enfoca en la gestoría y trámites, no se informa sobre la realización de una sola iniciativa local de desarrollo económico.
9. Los servicios públicos carecen de políticas encaminadas a la prestación eficiente sólo hay acciones tendientes al mantenimiento de los mimos, que no generaran mayor inversión directa de la administración y, que fueran con cargo al Gobierno Estatal, de tal manera que no es factible que se institucionalicen buenas políticas pues no las hay, se carece de acciones tendientes a constituir una cultura institucional para la prestación de los servicios públicos.
10. En Casimiro Castillo no existió una sola política para el bienestar social y la gestión de recursos representó el 5% por ciento del presupuesto anual.

Dadas las conclusiones sobre el análisis de los indicadores de gestión, en ocho de los diez ámbitos de la gestión sus indicadores tiene un comportamiento negativo, en el campo de los servicios públicos hay una tendencia negativa y sólo en el ámbito correspondiente al marco jurídico local el comportamiento es positivo. Por lo que se puede afirmar que fue deficiente el desempeño del gobierno municipal de Casimiro Castillo, Jalisco del periodo 2001-2003.

4.3.1. Mexxicacán, Jalisco.

La municipalidad de Mexxicacán²⁵¹ tienen un extensión territorial de 204.99 km² que representa el 0.26% por ciento del territorio de la entidad, cuenta con setenta y cuatro localidades entre ellas la cabecera municipal del mismo nombre, Ipalco de Arriba, Ojuelos y El Santuario y se ubica en la Región 03 Altos Sur del estado de Jalisco, para el año 2000 su población ascendió a 6,974 habitantes (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000), con la mayor concentración en las localidades con el 51.66% por ciento, siendo su índice de marginación medio, así mismo para el periodo en estudio de las viviendas ocupadas el 17.39% por ciento no cuentan con drenaje ni excusado, sin energía eléctrica el 6.95% por ciento, sin agua entubada el 10.46% por ciento, un 36.95% por ciento viven en hacinamiento y con piso de tierra el 9.06% por ciento de las viviendas. El Índice de desarrollo humano es de 0.703 con un grado de desarrollo humano medio alto. La población económicamente activa en el año 2000 fue de 1,782 personas siendo su principal actividad económica la agricultura y ganadería que representan el 34.19% por ciento de la población, la Industria manufacturera el 15.72% por ciento, la construcción el 13.71% por ciento, el comercio el 12.79% por ciento, los servicios personales y mantenimiento el 6.08% por ciento. Como en todas las localidades de los Altos de Jalisco en Mexxicacán hay una fuerte expulsión migratoria. En la Cabecera municipal hay una biblioteca pública un museo y una casa de la cultura. En la elección local del año 2000 triunfo el PAN siendo la segunda de cuatro administraciones continuas de acción nacional.

4.3.1. Marco Jurídico.

El ayuntamiento de Mexxicacán del periodo 2001-2003 no contó con la voluntad política para crear un marco jurídico local, si bien aprobó el reglamento de policía y buen gobierno no lo publicó “... *para mí, es tirar la lana con las gacetas; no leemos nada.*”²⁵² De la misma manera no creo un juez municipal y, para la atención de los asuntos jurídicos del municipio se recurrió a los servicios externos, de tal forma que se infiere el gran peso que tienen las reglas informales dentro del marco institucional de la municipalidad.

4.3.2. Sistema organizacional y profesionalización.

En cuanto al sistema organizacional y la profesionalización de los servidores públicos municipales el Ayuntamiento de Mexxicacán no aprobó un organigrama se retomó lo que ya existía “*Se tenía una estructura interna...*”

²⁵¹ En 1825 Mexxicacán tiene ayuntamiento y desde un año antes, (1824), pasó a pertenecer al departamento de Teocaltiche. En un decreto publicado el 12 de enero de 1836 se dispuso que a Mexxicacán se le nombrara Sección Municipal y no ayuntamiento. El 13 de marzo de 1837, Mexxicacán se convierte en cabecera de partido del distrito de Lagos y recuperó su categoría de municipalidad. A partir del 26 de junio de 1870, y hasta 1895, perteneció al 11^a cantón de Teocaltiche. Por decreto número 561, publicado el 19 de abril de 1879, se le concedió a Mexxicacán el título de villa. Centro Estatal de Estudios Municipales. *Monografías Municipales*. 2002.

²⁵² Entrevista con el C.P. Rubén Pérez Lomelí, Presidente municipal de Mexxicacán, Jalisco, durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

todos sabían quien era su jefe."²⁵³ Así, en el organigrama no se definían bien los niveles jerárquicos: estaf, directivo y mandos medios por lo tanto, las líneas de autoridad-responsabilidad no establecían la correlación de responsabilidades y en razón de cómo estaban trazadas las líneas que unen a las diferentes dependencias. Por ejemplo del secretario y síndico dependía seguridad pública, de éste dependía servicios públicos y, a su vez el maestro de computo. La definición en la estructura organizacional no corresponde con la realidad ya que la dependencia que juego un papel central en la presente administración como se estudiará más adelante la dirección de desarrollo económico que nunca dependió de obras públicas.

En ese orden de ideas no se creo un área específica para la administración de los recursos humanos ésta atribución se le encomendó al tesorero municipal, de igual forma no se aprobaron reglas formales para la administración de los recursos humanos esto es, no existe un reglamento sobre las condiciones generales de trabajo, así el ex-presidente municipal manifiesta la existencia de reconocimientos a los empleados por su buen desempeño en las tareas y proyectos de gobierno, situación que al no estar reglamentada facilita la discrecionalidad y no se tiene la institucionalidad al no formar parte de un sistema y por ende disminuye la credibilidad entre los servidores públicos. Dado todo lo anterior, es evidente la ausencia de un sistema mínimo de profesionalización para los empleados públicos en Mexticacán, lo que infiere que a cambio de administración se cambian a todos los empleados sean o no integrantes del ayuntamiento, pues el ayuntamiento es el mayor empleador dentro de la municipalidad.

4.3.3. Planeación del desarrollo.

En materia de planeación municipal el gobierno local diseño su estrategia a partir de la organización de talleres de planeación comunitarios en todas las localidades de la municipalidad, situación que no siempre encontró buena respuesta en la ciudadanía "*... por qué nos vienen a preguntar lo que debe hacer el gobierno,*" ²⁵⁴ no obstante lo anterior se integró el Coplademun con la participación de organizaciones civiles como la comisión para la preservación del patrimonio cultural de Mexticacán, la asociación ganadera local, el patronato de la escuela preparatoria, el grupo Proferia de Mexticacán, A.C, así como organizaciones de carácter religioso: la pastoral parroquial y juvenil, el movimiento cursillista y, por otro lados los consejos municipales de ecología, desarrollo agropecuario, salud, cultura, participación social en la educación, etcétera, los partidos políticos y los sindicatos de maestros, con una mayor la participación no gubernamental. Cabe hacer mención que el gobierno local contrato los servicios de la organización no gubernamental denominada Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (ACCEDE, A.C.), para conducir y asesorar el proceso de planeación.²⁵⁵ En éste contexto el gobierno local aprobó el plan de desarrollo municipal con una vigencia de veinte años del 2001 al 2021, integrado por cinco ejes fundamentales: perfil

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Idem.

²⁵⁵ Plan de desarrollo municipal, 2001-2021. Mexticacán, Jalisco. Junio 2001, p. 1.

sociocultural e histórico, contexto ambiental, desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo institucional (Ver Cuadro 39). La misión del municipio corresponde con la visión que se concibe para la municipalidad de tal forma que se asume un *gobierno sólido institucionalmente* para enfrentar el desafío que representa el atraso, la misión expone:

“Lograr el desarrollo integral del municipio de Mexicacán, a través de un gobierno que actúa con responsabilidad, trabajando en equipo, y que involucra a la ciudadanía, satisfaciendo las necesidades de su sociedad, con eficiencia, calidad, honestidad, igualdad y oportunidad.” 256

Dentro del plan municipal el perfil sociocultural e histórico fue ampliamente desarrollado de igual manera lo fueron los ejes fundamentales: contexto ambiental, desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo institucional. Cada uno contienen su correspondiente marco contextual y diagnóstico, visión, objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos específicos, éstos se desarrollan dentro de una cartera de programas donde se especifican los proyectos su periodicidad y fuente de financiamiento.

Cuadro 39. Líneas Estratégicas del Plan de Desarrollo Municipal Mexicacán, Jalisco. 2001-2021.

Ejes del Plan			
DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO ECONOMICO	DESARROLLO INSTITUCIONAL	AMBIENTE
Línea 1 Asistencia social y salud.	Línea de Fomento económico	Línea 1 de Fortalecimiento institucional	Línea de Ecología y recursos naturales
Programa de Atención médica permanente y de calidad	Programa para el Buen uso de los recursos naturales	Programa de Imagen, excelencia y modernización	Programa para el Cuidado y buen uso del agua
Programa de Concientización de adicciones y sobre el manejo de situaciones límite en las familias	Programa de Infraestructura productiva.	Línea 2 Ciudadanía informada	Programa sobre el Saneamiento de aguas residuales
Programa de Asistencia social		Programa de Medios y espacios de comunicación	Programa de Educación ambiental
Línea 2 Educación y cultura de excelencia		Línea 3 Participación ciudadana con compromiso	Programa de Ecoturismo
Programa de Tecnología y calidad educativa		Programa de Participación ciudadana con compromiso	Programa de Rescate de la flora y fauna
Programa de Acción cultural municipal			Programa de Mejoramiento de suelos
Línea 3 Práctica deportiva permanente			Programa de Manejo de residuos sólidos
Programa de Fomento deportivo			
Línea 4 Servicios públicos eficiente e inmediatos			
Programa de Pavimentación urbana y rural			
Programa de Servicios básicos de calidad			
Programa de Vivienda y obras especiales			

Fuente: Plan de desarrollo municipal 2001-2021.

Una aproximación al documento arroja entre otras consideraciones las siguientes: Existe correspondencia entre la visión, los objetivos, las líneas estratégicas y los programas con sus proyectos específicos, con excepción del contenido que integra el *Eje de Desarrollo Institucional* el cual presenta algunas fundamentaciones jurídicas erróneas al referir a la abrogada Ley Orgánica

Municipal, así como a ley electoral y, la ausencia del marco legal de planeación, etcétera. Asimismo buscar alcanzar el desarrollo institucional a través de la ejecución de los programas *de Imagen, excelencia y modernización* y de *Medios y espacios de comunicación* que no sólo reducen su visión a “la imagen” sino que incluso ante la coyuntura del inicio de la gestión desaprovecha la oportunidad que le permite re-estructurar la organización administrativa para alcanzar mejor eficiencia en los recursos humanos y financieros. Si bien la ausencia de reglas formales dentro del ayuntamiento así como en el marco institucional vigente de la municipalidad, son pesados incentivos contra el plan municipal para que no se cumplan sus objetivos, en dado contrario el cumplimiento de los mismos no garantiza el desarrollo pues el enfoque de los mismos es incompleto o incorrecto, como se aprecia en la redacción de la *Visión* así como los objetivos no se enfocan propiamente dicho al desarrollo institucional del gobierno municipal, como se puede apreciar a continuación.

Visión

Ser un gobierno que tiene la confianza y la credibilidad de su población debido a su eficiencia y responsabilidad en su acción de gobierno y por involucrar en sus acciones a la ciudadanía del municipio.

Objetivos:

- *Fortalecer al H. Ayuntamiento en todos sus aspectos para que con decisiones acertadas nuestro municipio camine con pasos firmes.*
- *Comunicar con veracidad y oportunidad, propuestas acciones y objetivos, del ayuntamiento para que junto con la ciudadanía se logre el desarrollo del municipio a través de un enlace entre gobierno y ciudadanía.*
- *Involucrar a la población en las acciones de gobierno e impulsar la participación ciudadana para lograr el beneficio del municipio.*²⁵⁷

Lo anterior en principio pudiese impactar en los programas y proyectos muchos de los cuales al revisarlos dentro del plan²⁵⁸ son acciones de gobierno. Asimismo, están descontextualizadas de lo que marcan los objetivos y la visión anterior. Por último cabe hacer mención que no se elaboraron programas operativos anuales. Los proyectos que se derivan del plan están supeditados presupuestalmente a la gestión interinstitucional por limitaciones presupuestales que se exponen en el siguiente apartado.

4.3.4. Finanzas y desarrollo.

Sobre el estado que guardan las finanzas municipales durante la administración en estudio (Ver Cuadro 40) sobresalen elementos que difícilmente se observan en el común de los municipios de la gestión 2001-2003. Así, en materia de ingreso y gasto el indicador sobre la *Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto* revela un incremento en los ingresos propios en el año 2001 de \$1'758,145.00 pesos para el año 2002 pasa a recaudar \$4'588,040.00 pesos y disminuye para quedar en \$3'849,767.00 pesos en el último año de la gestión. Destacan las cifras correspondientes a la gestión de

²⁵⁷ Plan de desarrollo municipal 2001-2021, Mexicacán, Jalisco, junio del 2001. p. 70.

²⁵⁸ “Programa: Imagen, excelencia y modernización. Proyectos: ...Ejecutar el plan de desarrollo municipal; Contar con empleados con iniciativa; Impulsar la creación de una red ciudadana regional.” Plan de desarrollo municipal 2001-2021, Mexicacán, Jalisco, junio del 2001. pags: 78 y 79.

recursos que se suman al capítulo de los aprovechamientos así como el incremento permanente en la recaudación propia de los impuestos, derechos y productos cuyo porcentaje es menor al de los aprovechamientos.

Cuadro 40. **Finanzas Públicas de Mexicacán, Jalisco.** ²⁵⁹

Conceptos	Ejercicios					
	2001		2002		2003	
Ingresos	\$10,831,074	100%	\$15'113,139	100%	\$14'469,020	100%
Impuestos	\$523,546	5%	\$576,394	3%	\$665,183	4%
Derechos	\$646,413	6%	\$844,464	5%	\$969,322	6%
Productos	\$98,869	1%	\$103,427	0.6%	\$187,043	1%
Aprovechamientos	\$489,317	5%	\$3'063,755	20%	\$2'028,219	14%
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	\$1,758,145	16%	\$4'588,040	30%	\$3'849,767	26%
Participaciones	\$5,884,083	54%	\$6'265,782	41%	\$7'355,292	50%
Aportaciones federales	\$3,188,846	29%	\$4'259,317	28%	\$3'263,961	22%
TOTAL DE INGRESOS PARTICIPABLES	\$9'072,929	84%	\$10'525,099	69%	\$10'619,253	73%
Egresos	\$9'451,536	100%	\$14'325,897	100%	\$16'018,140	100%
Gasto de nómina	\$2,386,192	25%	\$3'199,448	22%	\$3'144,804	19%
Mantenimiento de los serv. Administrativos	\$739,967	7.8%	\$1'225,476	8%	\$833,480	5%
Mantenimiento de los serv. Públicos	\$1,898,706	20%	\$2'211,589	15%	\$2'388,165	14%
Mantenimiento de los serv. Sociales	\$1,080,330	11%	\$1'428,054	10%	\$1'690,580	10%
TOTAL DEL GASTO CORRIENTE	\$6,105,194	64%	\$8'064,567	56%	\$8'057,029	50%
Inversión Pública.	\$1,000,809	10%	\$1'339,350	9%	\$1'793,914	11%
Deuda Pública	\$371,782	4%	\$1'060,663	7%	\$1'193,702	7%
Fondos de aportaciones federales (Ramo XXXIII).	\$1,973,750	20%	\$3'834,317	26%	\$4'973,495	31%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Cuentas Públicas 2001-2021.

Este incremento descomunal no se genera por el aumento de las multas, recargos e intereses de los adeudos de los contribuyentes sino más bien por la gestoría de recursos federales y estatales para financiar proyectos municipales así como por la participación de los ciudadanos en dichos proyectos como se puede observar en las cuentas públicas mensuales de agosto y diciembre del 2002 y, en el capítulo de aprovechamientos correspondiente a los años 2002 y 2003. Cabe hacer notar que para el tercer año la gestión de recursos no mantuvo el mismo ritmo y descendió, a partir de lo anterior el indicador sobre la *Autonomía financiera es positivo*, pues de representar los ingresos directos en

²⁵⁹ La información del ejercicio fiscal 2001 es tomada del 1er. Informe del Presidente Municipal Administración Municipal 2001-2003, p. 16. CD Informes de gobierno 2001-2003, Centro Estatal de Estudios Municipales, 2003. La información del ejercicio fiscal 2002 emana del Decreto 20,269 del 18 de noviembre del 2003 del Congreso del Estado, mediante el cual se aprobó la cuenta Pública 2002. Así como la información del ejercicio fiscal 2003 que proviene del Decreto 20,934 del 23 de agosto del 2005 del H. Congreso del Estado, mediante el cual aprobó la cuenta Pública 2003 del Municipio de Mexicacán.

el 2001 el 16% por ciento para el 2002 pasan a ser el 30% por ciento en el total de ingresos y en el último año quedan en 26% por ciento. No existe el mismo desempeño en cuanto al indicador sobre el grado de *Autonomía tributaria* pues sí bien hubo un incremento mínimo en los ingresos por impuestos propios que representó el 5% por ciento del año 2001 en los dos años siguientes no pudo superarlo no obstante que recaudación de impuestos propios fue mayor en cantidad a la del primer año, así la mayor recaudación de impuestos propios no pudo superar la gestión de recursos en la partida de aprovechamientos lo que generó este desequilibrio, aunada a la causas que implican la falta de atención a la recaudación propia en comparación con la gestoría de recursos, las situaciones electorales y, la pobreza existente en la municipalidad.

Se aprecia un leve incremento en los recursos destinados al gasto de inversión que no impacta en mejora porcentual, toda vez que de la cantidad inicial de un \$1'000,809.00 pesos en año 2001 representó el 10% por ciento, para el siguiente se incrementa en cantidad pero disminuye un punto porcentual y nuevamente hay un incremento para el año 2003 que representa el 11% por ciento, de tal forma, que si bien termina un punto arriba del primer año, el indicador sobre la *Capacidad de inversión* es ligeramente bueno para las condiciones de la municipalidad.

En cuanto al *Peso del gasto administrativo*, en el segundo año existe un aumento en el gasto corriente en aproximadamente dos millones de pesos que se mantiene para el tercer año de gestión en el cual se refleja mayormente en el incremento en el gasto de nómina y en menor medida en el mantenimiento de los servicios administrativos, públicos y asistenciales, no obstante lo anterior, el gasto corriente disminuye anualmente pasando del 64% por ciento al 50% por ciento del total de egresos. Cabe hacer mención al comportamiento del gasto destinado a la nómina que del año 2001 al cierre de la gestión se incrementó en un 31.7% por ciento.

Si bien sigue siendo distante la relación entre el *gasto corriente y el destinado a la inversión* en los dos años siguientes se acotó la distancia, pero no logra una tendencia positiva éste indicador de las finanzas municipales. De igual forma es el comportamiento negativo en la *Carga de la deuda*. Por último, el *Apalancamiento financiero* es del 7% por ciento, esta dentro de los límites que establece la ley y es manejable. Cabe hacer mención, que el comportamiento variable en el gasto de los recursos provenientes del fondo general de aportaciones (Ramo XXXIII), que para el caso del primer año no fueron erogados \$1'215,098.00 pesos no obstante la naturaleza del fondo para abatir la pobreza y marginación social, situación que se corrigió en los siguientes dos años, pone en evidencia el desarrollo institucional del municipio.

4.3.5. Transparencia.

En materia de transparencia municipal, el ayuntamiento no aprobó el reglamento municipal correspondiente, no designó una dependencia municipal encargada de la recepción de peticiones de información y entrega de la misma y, en éste periodo no contó con página electrónica oficial.

Asimismo, no estuvo disponible la información sobre proveedores de servicios al municipio, la información correspondiente a los ingresos y egresos municipales, así como el listado de las obras públicas sólo en algunas ocasiones se colocó en los estrados de la presidencia municipal, sobretudo al inicio de la gestión.²⁶⁰ Desde luego no se hizo pública la información sobre los sueldos de los servidores públicos. No se difunden los reglamentos, pues se carece de los mismos. En cuanto al acceso ciudadano a las sesiones de ayuntamiento así como en la designación de comisiones su realización es pública desde luego que la asignación fue directa por el presidente municipal. La atención de los usuarios de los servicios y de la función pública municipal se desarrollo en la presidencia municipal.

La rendición de cuentas se realizó de forma tradicional a través de los informes anuales de gobierno, que cabe hacer notar que en el documento que contiene el tercer informe de gobierno no aparece la cuenta pública,²⁶¹ incluso la cuenta pública del mes de diciembre y el cierre anual 2003 fue presentada cuatro meses después de haber transcurrida la entrega-recepción lo que originó un retraso para las cuentas de la siguiente administración. ²⁶² No se dan cuenta y no se constato la existencia de mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, de hecho fue público en el municipio la ausencia de las últimas cuentas públicas municipales, lo que en su conjunto evidencia una práctica municipal sin transparencia.

3.2.6. Participación ciudadana y vecinal.

La participación ciudadana en Mexxicacán se puede analizar desde dos enfoques en razón del fortalecimiento institucional y en cuanto al diseño e implementación de estrategias de gobierno. Así en la primera en cuanto al desarrollo institucional el gobierno municipal no aprobó un reglamento de participación ciudadana y vecinal. De igual forma, no se constituyó una dependencia municipal para impulsar esta obligación constitucional. Ambos, el reglamento y la instancia municipal, fueron proyectos estipulados por el plan municipal y no fueron realizados.

Desde la perspectiva que implica la participación ciudadana en la formulación de estrategias de gobierno la administración tiene muy clara la importancia de abrir los espacios y las acciones de gobierno al consenso social. *“... todos se quejan de que hay mucha apatía. Lo que pasa es que nunca les hemos abierto las puertas para participar... en la medida en que y des resultado a sus necesidades, empezas a tener participación.”*²⁶³ Así se abrió a la participación el gobierno municipal con la implementación de la política de desarrollo

²⁶⁰ Entrevista con el C.P. Rubén Pérez Lomelí, Presidente municipal de Mexxicacán, Jalisco, durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

²⁶¹ Tercer Informe de Gobierno de Mexxicacán, Jalisco. CD Informes de Gobierno municipal 2001-2003. Centro Estatal de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Jalisco, 2003.

²⁶² Entrevista con el Ing. Jesús Yañez González, Presidente municipal de Mexxicacán, Jalisco, durante el periodo 2004-2006, julio de 2005.

²⁶³ Entrevista con el C.P. Rubén Pérez Lomelí, Presidente municipal de Mexxicacán, Jalisco, durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

económico local pues necesariamente al reconocer la situación de pobreza y el vocacionamiento local se busco tejer acuerdos con los actores económicos y se organizo a la sociedad para interactuar en una estrategia local para el desarrollo de la municipalidad.

Ésta administración municipal creo los mecanismos de recepción y reconocimiento de demandas a través de la dirección de desarrollo económico como lo afirma el presidente de la Asociación Nacional de la Industria del Helado Mexticacán A.C., Roberto Delgadillo, quién expone: “...*muchos proyectos no se hubieran llevado a cabo sin la ingerencia del gobierno municipal... la exposición del helado fue un gran triunfo...* (lo que permitió que) *distintos personajes se involucraron en la constitución de la asociación de productores...*”²⁶⁴ Asimismo, María de Jesús Quezada, presidente de la Asociación para el Desarrollo de Mexticacán, A.C. expone que “*el actual gobierno municipal ha fomentado la participación y cooperación de distintos grupos con miras a eliminar la pobreza, emigración y falta de empleo.*”²⁶⁵ Así el gobierno local, no sólo impulsa políticas encaminadas al mejoramiento de la calidad de los habitantes de la municipalidad, sino que busca fortalecer el tejido social y, contribuir en la eliminación de la pobreza local. “*La principal aportación del proyecto de promoción económica, es la cohesión social de la sociedad de Mexticacán.*”²⁶⁶ La participación ciudadana puede explicar como en lugares de pobreza y con alta emigración se logró la constitución de cooperativas de producción acompañadas por el gobierno local.

4.3.7. Gestión del territorio.

En cuanto a la gestión del territorio existe una dependencia municipal encargada de controlar y vigilar el uso del suelo así como del otorgamiento de licencias de construcción y urbanización más no existen los ordenamientos jurídicos básicos para una gestión eficaz esto es, el plan de desarrollo urbano de centro de población y el reglamento de gestión urbana o construcciones. La carencia de normatividad legal local incentiva la existencia de reglas informales y, por lo tanto ilegales. Asimismo, en cuanto a los asentamientos humanos irregulares el presidente municipal manifiesta la regularización de seis asentamientos quedando pendiente uno sólo, de igual forma existe una oficina para conocer los problemas relacionados con los predios rústicos de propiedad privada programa coordinado por la Secretaría General de Gobierno del Estado.

En cuanto a la gestión ambiental el gobierno municipal aprueba una dependencia de ecología pero no aprobó el reglamento municipal de protección ambiental y, desde luego no existe el ordenamiento ecológico del territorio, lo que implica la falta de instrumentos y normatividad para la gestión municipal eficiente, eficaz y efectiva, ésta situación se agrava cuando un eje fundamental del plan de desarrollo es la protección al ambiente con siete programas y sus

²⁶⁴ SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Promoción económica Mexticacán, Jalisco*. en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Fundación Ford, México 2003, p. 49.

²⁶⁵ Idem.

²⁶⁶ Idem.

correspondientes proyectos, así se concluye que no obstante la prioridad establecida por el plan de desarrollo el gobierno municipal no aprobó los reglamentos correspondientes por lo tanto, la gestión no sólo esta incompleta, sino marco jurídico es muy frágil e inexistente.

En materia de protección civil durante el periodo en estudio la administración municipal no contaba con una dependencia encargada de la protección civil, desde luego que no tenían reglamento de protección civil y, mucho menos de un atlas de riesgos.

4.3.8. Desarrollo económico.

Es en el diseño e implementación de políticas de desarrollo económico local es donde el gobierno municipal obtiene los mayores logros incluso el reconocimiento nacional al ganar la edición 2002 del Premio Gobierno y Gestión Local, denominado *Premio CIDE*. Así en su plan de desarrollo establece un programa de infraestructura productiva conformado a partir de proyectos tendientes a elaborar diagnósticos de actividades económicas; crear espacios físicos de producción; optimizar la organización y fomento de la industria del helado; fomentar nuevas empresas; creación de cadenas productivas; impulsar el desarrollo tecnológico,²⁶⁷ en un contexto de productores nacionales de helados y paletas oriundos del municipio. La dirección de desarrollo económico fue la instancia municipal encargada de formular e implementar la política *Desarrollo Económico de Mexicacán* tendiente a lograr los siguientes objetivos:

1. *Generar cadenas productivas alrededor de la producción del Helado;*
2. *Reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad,*
3. *Generar empleo;*
4. *Reducir la emigración;*
5. *Proyectar al municipio como la capital nacional del helado.*²⁶⁸

Las estrategias para lograr lo anterior consistieron en diversas acciones que se desarrollaban a la par de tal manera que se fueron entrelazando para consolidar la política local, así se dio la organización de un grupo de asesores externos de organizaciones no gubernamentales, privadas y del gobierno estatal para realizar estudios y formular la política. En el contexto de la organización de la feria del helado se tejieron acuerdos con los empresarios para lograr proyectos proponiendo la organización social para la producción de insumos para sus empresas paletteras. Asimismo, se invitaron a los habitantes para conformar organizaciones sociales para fomentar la actividad productiva como la constitución de cooperativas de producción, de igual forma se buscaba la apropiación del proyecto de tal forma que no estuviese sujeto a los cambios de las administraciones municipales en turno.

²⁶⁷ Plan de desarrollo municipal 2001-2021, Mexicacan, Jalisco, p. 55.

²⁶⁸ SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Promoción económica Mexicacán, Jalisco*. en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Fundación Ford, México 2003, p. 44.

Se realizó exitosamente la gestión de recursos que permitió la construcción de infraestructura para la producción y servicios, así como la adquisición de maquinaria para la fabricación de insumos para las empresas paletteras. Asimismo se organizó la capacitación a las personas que integraban las cooperativas de producción. Así, el gobierno municipal estuvo en condiciones de obtener estudios de mercado y proyectos de inversión para conocer las oportunidades y áreas de inversión para la industria del helado e impulsar el encadenamiento productivo en torno a la misma. Los proyectos que lograron llevar a cabo fueron:

- *Exposición industrial y comercial del helado: “Heladoexpo Mexxicacán”;*
- *La apertura de empresas fabricantes de insumos para helados: una fábrica de bolsas de plástico y una fábrica de helados;*
- *Nave industrial para el establecimiento de la empresas complementarias a la industria del helado;*
- *Vivero de fresas que generó las plantas para las plantaciones;*
- *La promoción de cooperativas: dos cooperativas de herbolaria y, una cooperativa de fresa;*
- *La capacitación: cursos de capacitación técnica y organizacional desde agricultura orgánica, elaboración de dulces, organización y administración productiva, hasta la elaboración de postres y helados.*
- *Apoyo y financiamiento de proyectos productivos: una cooperativa SIFRA (coprome) para financiar y otorgar micro-préstamos productivos.*
- *Creación de una instancia local para el desarrollo empresarial: Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C. para el desarrollo y seguimiento de los proyectos económico-productivos.*

Esta política a finales del 2001 tiene entre otros resultados la “*generación directa de aproximadamente 100 empleos, la posibilidad de generar muchos más una vez que se consoliden los distintos proyectos.*”²⁶⁹ Esta política logró sus primeros resultados dado el fortalecimiento de la instancia municipal para el desarrollo económico local que logró trabajar en la promoción de iniciativas empresariales incluso la identificación de proyectos de inversión acompañando a sus emprendedores, otro elemento determinante es la asignación presupuestal de recursos provenientes de la partida de inversión pública para la elaboración de diagnósticos y demás instrumentos y gestión a fin de encontrar oportunidades y áreas de inversión para la industria y, desde luego, para formular las estrategias para la creación de cadenas productivas. Estos elementos permitieron la creación del Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C.²⁷⁰

Así, el desempeño en la gestión municipal para impulsar el desarrollo económico de la municipalidad a partir de ir tejiendo acuerdos con los actores sociales e ir construyendo una visión colectiva de desarrollo local toda vez que se potencian las iniciativas locales de desarrollo económico fortaleciendo las

269 SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Promoción económica Mexxicacán, Jalisco*. en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Fundación Ford, México 2003, p. 48.

270 Este Centro surgió para dar continuidad a los proyectos empresariales locales a fin de evitar los vaivenes de los cambios políticos y administrativos en el ayuntamiento. A partir de la unión de grupos de líderes paletteros, una fundación para el desarrollo de sectores industriales locales, llamada FUNTEC, así como el Presidente municipal, quién se integro como cooperativista palettero. El Centro depende de aportaciones de la fundación, los paletteros y el Ayuntamiento. ARELLANO RIOS Alberto, *La gestión estratégica del desarrollo local en Jalisco*, Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, 2007, p. 64.

instancias de acompañamiento y asignándoles recursos público, independientemente del tamaño y situación de la municipalidad pues “...*un ayuntamiento de un municipio pequeño y con problemas de pobreza puede y debe ser un factor fundamental para impulsar, activar y reorientar el aparato productivo local.*”²⁷¹ Sólo así se va transitando en vías de constituirse como un verdadero gobierno local.

Cabe hacer mención, que en principio el proyecto continuo en la siguiente administración 2004-2006 toda vez quien ocupo la titularidad de obras públicas tomo posesión como presidente municipal lo que facilitó la transición y la ratificación del titular de la instancia municipal de desarrollo económico así como la continuidad del apoyo al Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C. En los primeros del mes de marzo del año 2004 iniciaron las dificultades para el programa, pues no se sabia a bien la situación de las cooperativas económica y jurídicamente, asimismo, la situación de la nave industrial ¿es la propiedad municipal?, ¿a quien fue entregada la propiedad?,²⁷² así como la entrega definitiva del inventario y patrimonio municipal y los resultados de la entrega-recepción.

4.3.9. Servicios Públicos.

Para el mejor estudio de la prestación del servicio público en Mexxicacan se analizaron los informes de gobierno así como las cuentas públicas anuales y desde luego se entrevistó al otrora presidente municipal, estructurándose un cuadro (Ver Cuadro 41) que facilite la tarea de visualizar un panorama sobre el estado que guardan los servicios. Desde luego que tanto el número de habitantes que en el año 2000 ascendió a 6,974 así como la concentración poblacional que zona urbana representó el 51.66% por ciento de las personas, prácticamente la mitad de la población habitaba en rancherías y caseríos, son elementos determinantes para la formulación de una política eficiente y eficaz para el suministro de los servicios públicos.

En materia de cumplimiento en el otorgamiento de los servicios públicos por el ayuntamiento y la cobertura en la prestación de los mismos sobresale la estructura organizacional que atiende la prestación pues la inmensa mayoría de los servicios se soporta en una persona encargada de “cuidar” el suministro de uno o de varios servicios. De igual manera la infraestructura es limitada de allí el que la inmensa mayoría de los proyectos se enfoquen a la obra pública. Cabe hacer mención que en cuanto al servicio de mercados se construyó un edificio por administraciones anteriores que actualmente no su utiliza pues no existe demanda. En cuanto al servicio de rastro y servicios complementarios no se logró construir un *cuarto de matanza* bajo las normas de salud por lo que para la venta cada vendedor sacrifica el ganado en su casa. En cuanto al servicio del agua señala el ex-presidente municipal “... *colocamos medidores en las comunidades donde se instalaron nuevos sistemas de agua...* pero en la

²⁷¹ SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Promoción económica Mexxicacán, Jalisco.* en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan.* Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Fundación Ford, México 2003, p. 48.

²⁷² Escrito de fecha 8 de marzo de 2004 signado por Ing. Valentín Arriaga Morales en representación de los regidores de oposición del municipio de Mexxicacan.

Cabecera municipal... le sacaron a lo político, por que yo no tenia apoyo de los regidores para instalar medidores de agua...” y continua, en el 2003 “...los del comité municipal del pan, llegaron a pedirme que no pusiera medidores por las elecciones del 2006.”²⁷³ Otro problema lo representa la disposición final de residuos pues en esa administración se contaba con un *basurero municipal*, que no estaba ubicado en un predio municipal, no se avanzó y la siguiente administración inicio un proceso para asociarse con el municipio de Cañadas de Obregón a efecto de construir junto con gobierno del estado un relleno sanitario que cumpla con la normatividad de carácter intermunicipal. En ese tenor de ideas los programas o acciones para la mejora de la prestación del servicio público se enfocaron al suministro de agua potable, la pavimentación de calles incluido el arreglo de la entrada principal a la cabecera municipal.

Durante el periodo de estudio el gobierno municipal de Mexiticacán no diseñó una política para la prestación eficiente de los servicios públicos en su municipalidad. Si bien en el plan de desarrollo establece como Línea estratégica 4, *Servicios Públicos eficientes e inmediatos*, del eje de Desarrollo social, cuando revisamos los programas y proyectos que la integran, se trata de suministro de infraestructura para los servicios, esto es, obra pública.²⁷⁴

Cuadro 41. Situación de la prestación de servicios públicos municipales en Mexiticacán, Jalisco. 2001-2003

Servicio público	Instancia municipal	Normatividad	Política	Programa / proyecto / acción.
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final.	Departamento de Agua.	No hay.	No hay.	Proyecto de Obras de redes de agua potable y drenaje y, de perforación de pozos. No hay planta de tratamiento.
Alumbrado público.	Departamento de servicios públicos.	No hay.	No hay.	Proyecto de Obras de electrificación en las comunidades.
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	Encargado.	No hay.	No hay.	Basurero municipal. No es predio municipal.
Mercados.	Tesorería municipal (recauda licencias y permisos de piso).	No hay.	No hay.	Existe la construcción, pero no hay demanda y no se utiliza.
Rastros	Tesorería municipal (recaudatorio). Matanza en las casas.	No hay.	No hay.	No hay.
Estacionamientos	No hay.	No hay.	No hay.	No hay.
Panteones	Encargado.	No hay.	No hay.	No hay.
Calles, parques y jardines.	Obras públicas.	No hay.	No hay.	Programa de Pavimentación urbana y rural
Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.	Dirección de Seguridad pública	No hay.	No hay.	Proyecto Buena imagen en seguridad pública.
Centros deportivos	No hay.	No hay.	No hay.	No hay.
Centros deportivos	Encargado Unidad deportiva	No hay.	No hay.	Programa de Fomento deportivo
Centros culturales.	Encargado Casa de la Cultura. Museo.	No hay.	No hay.	Programa de Acción cultural municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Gobierno 2001-2003.

Una característica más en la municipalidad de Mexiticacán es la ausencia de un marco normativo que garantice la prestación del servicio público. Es importante

²⁷³ Entrevista con el C.P. Rubén Pérez Lomelí, Presidente municipal de Mexiticacán, Jalisco, durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

²⁷⁴ Programa: *Servicios básicos de calidad*, proyectos: Dar continuidad a las obras de electrificación en las comunidades; Ampliación, mejoramiento del alcantarillado y agua potable; Construcción de depósitos de agua; Perforación de pozos en el municipio y, Empedrado de calles y caminos en la comunidades. Plan de desarrollo municipal 2001-2021, Mexiticacán, Jalisco. 2001, p. 47.

señalara que en materia de Centros Culturales durante la presente administración continuo con siendo una prioridad para el gobierno la cultura, pues uno de los programas más definidos junto con el de desarrollo económico y el suministro de agua potable en las localidades fue el Programa de Acción cultural municipal.

En cuanto a la cultura institucional para la prestación de los servicios públicos municipales es necesario resaltar que con excepción del *Programa para el Cuidado y buen uso del agua* impulsado por la Comisión Estatal del Agua que facilitaba a fondo perdido insumos para la educación incluida lo necesario para una aula de capacitación e impartición de temas, no se da cuenta tanto en informes como en cuentas públicas sobre la existencia de programas, incluso en materias como el tratamiento y disposición final de los residuos solidos que se alargo el problema para no asignarle recursos y que en la siguiente administración represento el cierre del predio (2004) por los propietarios del terreno ante las “promesas incumplidas” de administraciones anteriores.

4.3.10. Bienestar social.

En cuanto a la gestión de programas estatales o federales por el gobierno municipal de Mexicacán (Ver anexo 4) tomando como base los resultados de gestión de programas y recursos del Convenio de Desarrollo Social (Ramo XX) sobre la Región 03 Altos Sur, a efecto de aproximarnos al desempeño y la capacidad de gestión.

El programa de Iniciativa Ciudadana cuya característica implica la capacidad para construir acuerdos en sus comunidades y con sus migrantes no se gestionaron recursos, al igual que el programa de Jóvenes por México.

En el programa de Apoyos a la palabra se obtienen \$717,750.00 pesos, sólo superado por San Miguel El Alto, Yahualica y Jalostotitlán. Asimismo, logra recursos por \$501,156.00 pesos a través del programa de empleo temporal (PET) al lado de Jesús María y San Julián. En la distribución total de recursos del convenio de desarrollo social sólo supera a los gobiernos de Acatic, Jalostotitlán y Cañadas de Obregón, por lo que se puede concluir que la gestoría de programas de bienestar social fue por un monto de \$1'218,906.00 pesos que representa casi el total de los ingresos propios del presupuesto y, rebasa el 50% por ciento del monto de la partida de inversión.

Sobre la formulación de políticas de bienestar social por el propio gobierno local el ex-presidente municipal manifiesta que “...no se diseño ninguno. Pero si aplicamos programas como *De la Calle a la vida* (niños de la calle) siendo Mexicacán uno de los tres municipios del Estado que lo implementó, con la variante dirigida a niños en riegos de calle...”²⁷⁵ a través del Sistema DIF Municipal.

²⁷⁵ Entrevista con el C.P. Rubén Pérez Lomelí, Presidente municipal de Mexicacán, Jalisco, durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

A efecto de pasar a las conclusiones del estudio del municipio de Mexxicacán, cabe hacer mención que en lo referente al proceso de entrega-recepción, la administración entrante (2004-2006) declaró a la prensa haber encontrado anomalías en los primeros días de la administración *“Tuvieron que vender tres vehículos para pagar algunas deudas. Algunos empleados inconformes por recibir bonos trianuales.”*²⁷⁶ Asimismo, aunque no se hizo referencia la cuenta pública anual 2003 fue entregada al Congreso del Estado hasta el mes de agosto del año 2004 situación que evidencia en principio el desorden en el manejo de los recursos públicos. Cabe hacer mención que no recibió cargos la cuenta pública de Mexxicacán 2001-2003.

Conclusiones:

1. El gobierno municipal de Mexxicacán del periodo 2001-2003 no promulgó reglamentación municipal de tal forma que la ausencia de normatividad municipal representa un obstáculo para garantizar la eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas. Asimismo, no observa el mandato de la reforma municipal.
2. Asimismo, la inexistencia de un sistema para la administración de los recursos humanos y, reglamentos que garanticen las condiciones generales de trabajo de los funcionarios municipales favorecen el manejo discrecional de los servidores públicos.
3. La estrategia que potenció la participación ciudadana en el proceso de planeación que entre otros productos obtuvo el plan municipal de desarrollo así como programas y proyectos que detonaron la acción pública local y, que incluso fuera el soporte para el reconocimiento nacional de una *buena práctica* no se logró institucionalizar.
4. El desempeño positivo en las finanzas públicas municipales es un elemento de eficiencia y efectividad en el manejo de los recursos públicos que fortalece el buen gobierno.
5. La ausencia de transparencia en el manejo de la hacienda local se incrementó sobre todo en el último año de la gestión. Cabe hacer mención que no se rindió cuentas ante el ayuntamiento en el último año de la gestión 2003.
6. Existió una atención incluyente de las demandas ciudadanas y un aliento a la participación ciudadana institucionalizada en el proceso para formular y realizar la acción pública local, se crearon mecanismos informales de recepción y reconocimiento de demandas durante la gestión y, existieron mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales en algunas áreas de la gestión, por lo que el desempeño del gobierno municipal abonó para consolidarle como un *buen gobierno* local.

²⁷⁶ Periódico Mural de fecha 4 de enero del año 2004.

7. La ausencia de ordenamientos municipales para la gestión del territorio no condicionó la gestión de programas tendientes a la regularización de asentamientos humanos irregulares, de siete sólo faltó un asentamiento por regularizar. No obstante lo anterior, la inexistencia de normatividad municipal favorece la discrecionalidad en la gestión urbana.
8. En materia de *desarrollo económico* se estructuró una acción pública local, de tal forma que considera una política pública local que en principio dio resultados positivos, la ausencia de una estrategia efectiva para su institucionalización no le permitió consolidarse.
9. El suministro de los servicios públicos es precario, la falta de recursos incide directamente en la prestación eficiente de los servicios, de allí que los recursos públicos recibidos tanto por los fondos de participaciones como de aportaciones sean destinados a la infraestructura básica del municipio. El suministro de agua potable y la disposición final de los residuos fueron un problema permanente para la administración municipal, sobre todo hubo una desatención con respecto al relleno sanitario. La ausencia de normas y políticas bien definidas para la prestación eficiente de los servicios fueron una característica de la administración municipal.
10. En materia de *Bienestar social* el gobierno municipal gestionó recursos de los programas ofertados, si bien no estructuró una *política social* y dejó al Sistema DIF que se encargará de la atención, si se realizó una gestión efectiva de recursos fuera del presupuesto, no solo por aquellos provenientes de los gobiernos estatal y federal, sino de las fundaciones y organizaciones sociales para proyectos de desarrollo con impacto en la sociedad.

Del análisis de los indicadores de los diez campos de la gestión local, en cuatro muestran indicadores con un desempeño positivo, en tanto que en dos ámbitos tienen una tendencia mayormente positiva y, en cuatro campos de la gestión los indicadores tienen un comportamiento negativo. Así, se advierte que hay excelentes resultados en algunos ámbitos de la gestión y, no obstante la tendencia negativa en otros campos, el desempeño de la gestión es mayormente positivo lo que implica abonar para consolidación en un *buen gobierno* municipal.

4.4. Ocotlán, Jalisco.

El municipio de Ocotlán, Jalisco,²⁷⁷ cuenta con una extensión territorial de 247.70 km² donde se ubican 45 localidades entre ellas la Ciudad del mismo nombre siendo la sede de la Región 04 Ciénega del estado de Jalisco, para el año 2000 su población ascendió a 84,200 habitantes (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000), concentrándose en la ciudad el 90% por ciento de la población, su índice de marginación es muy bajo y el índice de desarrollo humano es de 0.805 con un grado de desarrollo humano alto. La población económicamente activa en el 2000 fue de 31,935 personas, su principal actividad económica es la industria manufacturera con el 32.99% por ciento de la población, la segunda actividad económica es el comercio con un 21.50% por ciento de la población, los servicios personales y mantenimiento representan el 9.72% por ciento, los servicios comunales y sociales el 7.90% por ciento y por último la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 7.15% por ciento de la población ocotlense.

A la ciudad de Ocotlán se le conoce también como la “*Capital del mueble*” toda vez que existen más de quinientas empresas dedicadas a éste sector desde microempresas familiares hasta empresas industriales con equipamiento tecnológico. Asimismo el impacto de las industrias Celanese Mexicana e Industrias Ocotlán (actualmente en huelga) ubicadas en el límite del municipio de Poncitlán y Ocotlán, así como de la empresa Nestlé Mexicana, determina la vida económica de la Ciudad de Ocotlán. En algunas zonas de la municipalidad existe abundante agua y grandes extensiones de campo propicias para la agricultura, la municipalidad comparte la sierra Condiro-Canales con los municipios de Atotonilco y La Barca, el municipio de Ocotlán forma parte de la rivera del Lago de Chapala y cuenta con diversas cooperativas pesqueras. Asimismo, la ciudad es dividida por la afluyente del río Zula contaminado por la *industria tequilera y la agroindustrial* de los municipios de Arandas y Atotonilco así como por las aguas residuales urbanas de por lo menos cuatro municipios incluyendo a la propia Ciudad de Ocotlán. Por otra parte, la municipalidad cuenta con dos bibliotecas públicas un museo de sitio y una casa de la cultura, dos centros universitarios el Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara y, un Instituto Tecnológico de Ocotlán de la Secretaría de Educación Federal, en la elección local del año 2000 triunfo el PRI.

4.4.1. Marco Jurídico.

²⁷⁷ Ocotlán significa: “junto a los pinos”; también se ha interpretado como “lugar de pinos u ocotes”. Desde 1825 tenía Ayuntamiento, y desde esa fecha pasa a pertenecer al 3er. Cantón de La Barca. Por decreto número 200, publicado el 5 de octubre de 1886, se suprimió el municipio de Poncitlán y todas sus comisarías se agregaron al de Ocotlán, y el 20 de febrero de 1888 el municipio de Ocotlán perdió la comisaría de Poncitlán, que volvió a ser municipalidad. No se conoce exactamente la fecha de creación del municipio de Ocotlán, pero ya se menciona como ayuntamiento en las Estadísticas de la Provincia de Guadalajara de fecha 15 de agosto de 1823. Por decreto número 1,160, publicado el 9 de abril de 1906, se le concedió el título de villa al pueblo de Ocotlán. El 22 de agosto de 1963 se aprobó el decreto número 7 845 (publicado el 5 de septiembre del mismo año), en el cual se disponía que “por su importancia en todos los ordenes y como estímulo al esfuerzo y a la amplia labor desarrollada por sus habitantes”, se elevara a la categoría de ciudad, la villa de Ocotlán. Centro Estatal de Estudios Municipales. *Monografías Municipales*. 2002.

El marco reglamentario de la municipalidad de Ocotlán se integra con nueve ordenamientos municipales (Ver Cuadro 42) cinco de los cuales datan de la anterior administración 2000 y cuatro fueron aprobados y publicados por la administración municipal que se estudia.

Cuadro 42. Marco reglamentario del municipio de Ocotlán, Jalisco. 2001-2003.

Reglamentos	aprobación	Publicación
Reglamento de Estacionómetros		Febrero 2000
Reglamento del Servicio Médico Municipal	31 de marzo del 2000	26 de mayo del 2000
Reglamento de Comercio	13 de septiembre 2000	29 de septiembre 2000
Reglamento de Ecología y Prot. Ambiente	10 de julio 2000	13 de julio de 2000
Reglamento Interno para el Reclusorio		13 de julio de 2000
Reglamentos aprobados 2001-2003.		
Reglamento de Limpia y Recolección		Noviembre 2003
Nuevo Reglamento de Policía y B. Gobierno	13 de noviembre 2002	Enero 2003
Reglamento Interior de Seguridad Pública	13 de noviembre 2002	Enero 2003
Reglamento para la prestación de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento.		21 de octubre del 2003

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las Gacetas Municipales.

El análisis sobre el estado que guarda la normatividad en Ocotlán se realiza a partir de la vigencia de los reglamentos municipales estipulados como básicos dentro de la metodología de la presente investigación, bajo el enfoque que implica que un ayuntamiento cuanto con los mínimos instrumentos normativos para realizar la función pública. En ese orden de ideas el municipio cuenta con los reglamentos de Policía y Buen Gobierno, de Giros Comerciales y, de Servicios Públicos éste último sólo regula los servicios de agua, limpia y estacionómetros. Si bien se cuentan con el reglamento de Servicios Médicos Municipales ésta norma esta dirigida a la seguridad social de los trabajadores del ayuntamiento. Asimismo el reglamento interior de reclusorios es una norma municipal de un servicio público estatal que el gobierno municipal administra, como lo hacen cerca de veinte municipios en el estado de Jalisco, subsidiando el municipio al gobierno estatal.

Cabe hacer mención que si bien trabajaron en la elaboración del reglamento de gobierno y la administración municipal nunca fue aprobado. Asimismo, en materia de ordenación del territorio no lograron aprobar el reglamento de gestión urbana.

Asimismo, durante el trienio sólo se publicaron cuatro reglamentos municipales, dos de los cuales entraron en vigor a principios del último año y los otros dos faltando dos meses para concluir la administración, como se puede observar (Ver Cuadro 42) .

Este ayuntamiento cuenta con una dirección jurídica asimismo en cuanto a la obligación constitucional para crear un juez municipal el gobierno local establece ésta institución en los artículos 3 fracción III y 36 del Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Pero además crea otra figura denominada *Procurador de Justicia Municipal*, estipulada en los artículos 3 fracción IV y 37 del citado ordenamiento, quién esta facultado para “*El Ejercicio de la Acción para la Infracción Administrativa Municipal...*” algo así como un “*ministerio público municipal*”, pues conoce en primera instancia de los detenidos por la policía

preventiva municipal y determina sobre la probable responsabilidad administrativa y penal, poniendo al detenido en flagrancia a disposición del Juez Municipal.

Éste procurador municipal a la letra conoce de los conflictos vecinales y familiares así como de las atribuciones conferidas al juez municipal en la legislación por lo que es de notarse que en el municipio de Ocotlán dividieron las atribuciones del juez municipal en dos instancias lo que invariablemente genera más complejidad en el procedimiento administrativo que puede incentivar la violación a los derechos humanos de las personas detenidas por la policía preventiva municipal. O bien, por otra parte ante la complejidad procesal no se aplica y sólo se utiliza la plaza para otro abogado del área jurídica como de hecho así ha venido sucediendo.

4.4.2. Sistema organizacional y profesionalización.

La administración de los recursos humanos en Ocotlán esta bajo la Oficialía Mayor Administrativa que *“tiene como principal función el crear un ambiente que nos permita determinar las plantillas óptimas para el desarrollo armónico de este Municipio, racionalizando adecuadamente los recursos humanos con los que contamos, implementando cursos de capacitación que favorezcan las tareas específicas de cada Departamento, así como una mejor atención al ciudadano.”*²⁷⁸ Esta dependencia se encarga de administrar la plantilla de personal, elaboración de expedientes, administrando el apartado de la seguridad social de los servidores públicos municipales y de la organización de eventos de capacitación. Esta diversidad de acciones no se integra en un sistema para la administración del personal.

El organigrama no es producto de un manual de organización o reglamento orgánico de gobierno y administración, la estructura administrativa se soporta en el presupuesto de egresos que señala las dependencias municipales en razón de la asignación presupuestal y pago de nomina, por ello se carece de la normatividad organizacional y de carácter administrativo que se evidencia en la conformación del organigrama (Ver nexos 4) donde se establece a la secretaría general del ayuntamiento como una instancia de la cual dependían todas las dependencias municipales a través de la cual el presidente municipal ejercía su autoridad hacia el nivel directivo, cuestión que genera duplicidad de mando en razón que no todos los funcionarios de primer nivel en hechos acordaban con el secretario general, el presidente determinaba quienes lo hacían en uno u otro lado.

En relación al nivel directivo se consideraba parte de este la oficialía mayor administrativa y la hacienda municipal dependencias estaf en razón de ser instancias proveedoras y administradoras de recursos para todas las dependencias por lo tanto se asumían con poder de toma de decisiones. De igual forma no se cuanta con reglas formales para la administración de los

²⁷⁸ 1er. Informe de Gobierno, Ocotlán 2001-2003, pag. 11.

recursos humanos esto es, no existe un reglamento sobre las condiciones generales de trabajo.

4.4.3. Planeación del desarrollo.

Esta administración municipal no integró el comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN), elaboró el Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 con programas proyectados al 2010 a partir de un equipo de trabajo que llevó a cabo reuniones de comités comunitarios en las delegaciones, agencias y barrios de la ciudad, mediante convocatoria general abierta. Asimismo se realizó una consulta pública colocando cuarenta urnas en la municipalidad recibiendo tres mil cuestionarios con aportaciones para la elaboración del plan,²⁷⁹ conformado sustancialmente a partir de cuatro ejes fundamentales denominados: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Desarrollo Institucional y Desarrollo Ambiental así como de sus correspondientes diagnóstico, misión y visión, para efecto de estudiar el plan se exponen algunos elementos de los apartados antes citados, entre ellos la misión:

La Misión.

“Aprovechar su cercanía a la zona metropolitana de Guadalajara y a los corredores de desarrollo nacionales para dar impulso a las actividades industriales y agropecuarias de manera sustentable, así como mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través de un gobierno honesto y eficaz y la participación ciudadana.” ²⁸⁰

El Diagnóstico fue ampliamente desarrollado, la visión del gobierno municipal plasmada en el plan consistió en *“Ser un municipio moderno progresista y competitivo. Líder en el desarrollo industrial y agropecuario respetando el medio ambiente y dotando de los servicios básicos que demanda la sociedad. Donde los sectores urbano y rural se encuentren integrados a la administración municipal en la búsqueda de soluciones a las necesidades de sus habitantes, aprovechando su localización estratégica en el contexto nacional y estatal.”*²⁸¹ Una primera aproximación al texto de ambos conceptos se infiere que en cuanto a la *misión* el gobierno local enfocará su acción pública en *aprovechar su cercanía a la zona metropolitana de Guadalajara*, así como *mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través de un gobierno honesto y eficaz y la participación ciudadana*.

La *ventaja comparativa* no es privativa del municipio de Ocotlán y ésta no requiere de la intervención del municipio para que sea un beneficio para los actores locales, pero si puede ser el municipio un obstáculo para que los beneficios sean una realidad para los más pobres a efecto de facilitarles el acceso a servicios que sus propias condiciones no les permiten acceder.

²⁷⁹ Introducción del Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003. Ocotlán, Jalisco. p. 3. CD, Planes Municipales de Desarrollo 2001-2003, Centro Estatal de Estudios Municipales. Gobierno del Estado de Jalisco 2004.

²⁸⁰ Idem, p. 43.

²⁸¹ Idem, p. 43.

El reto para *mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través de un gobierno honesto y eficaz y la participación ciudadana* no es consecuente con el medio que se propone, toda vez que la *misión “se construye como una imagen deseada, que busca parámetros de viabilidad basándose en la reflexión”*,²⁸² lo que implica una comprensión coyuntural así como tener claras la atribuciones y nuevos roles del gobierno local.

Abordar la *visión* es hablar del futuro deseado ¿a donde queremos llegar?, la visión del gobierno municipal que infiere que “... *los sectores urbano y rural se encuentren integrados a la administración municipal en la búsqueda de soluciones a las necesidades de sus habitantes...*”, no sólo implica desconocer los roles del gobierno y la sociedad civil sino que se evidencia la *vieja concepción de una sociedad conformada por sectores*, de tal forma que si no se tienen claro hacia donde ir lo más seguro es que la gestión no tendrá rumbo, la falta de “claridad” en ambos conceptos puede evidenciar por un lado la falta de rumbo de la gestión, pero también como es sabido, la falta de interés de los actores políticos en el plan como instrumento rector del desarrollo, por lo tanto la construcción como su aplicación carece de un consenso entre los propios actores políticos y, además no es producto de una cultura institucional que se va construyendo con los servidores públicos, por ello el plan municipal corre el riesgo de reducirse un requerimiento de una determinada regla de operación.

No obstante lo anterior es pertinente continuar el estudio de los contenidos del plan que aporten más elementos, así para un mejor panorama (Ver Cuadro 43) se desglose cada eje retomando un apartado del mismo con sus correspondientes objetivos, programas y proyectos.

De la apreciación del texto se observan la correspondencia entre los apartados sus objetivos los programas con sus proyectos específicos, con excepciones en los siguientes puntos: a) En el apartado de obra y desarrollo urbano no se concreta ningún proyecto de vivienda, incluido lo correspondiente a la regularización de asentamientos humanos irregulares; b) En el apartado correspondiente al desarrollo económico se propone un proyecto para *elaborar un inventario turístico para desarrollar corredores turísticos* se confunde una acción con un proyecto; 3) En lo correspondiente el desarrollo institucional se hace referencia al manual de procedimientos pero no dentro de un contexto de un programa de profesionalización de los servidores públicos. 4) En el citado eje no aparece nada sobre el manejo eficiente en materia de finanzas municipales; 5) En cuanto al eje de Desarrollo Ambiental los proyectos son expuestos como acciones sin un hilo conductor que deje ver la problematización del problema público que se aborda, por ello sin comprender la complejidad del problema y el entramado institucional que lo causa. Lo que pone de manifiesto que no se realiza discernimiento causa-consecuencia que permita concebir los proyectos específicos que contribuyan a resolver el origen del problema.

²⁸² ARELLANO GAULT David, *Planeación y Gestión Estratégica en las organizaciones mexicanas, Un énfasis en el sector público*, Documento, México 1992, p. 67.

**Cuadro 43. Ejes del Plan Municipal de Desarrollo Ocotlán, Jalisco
2001-2003.**

Ejes	DESARROLLO SOCIAL	DESARROLLO ECONOMICO	DESARROLLO INSTITUCIONAL	DESARROLLO AMBIENTAL
Apartado	6.1. Obras Públicas y Desarrollo Urbano	7.3. Desarrollo Económico y Turismo	8.1. Oficialía Mayor Administrativa, recursos humanos, sindicatura, Registro Civil y Servicios Generales.	9.1. Desarrollo Rural y Ecología.
Objetivos	Mantenimiento y construcción de infraestructura básica; Elaborara, aprobar e implementar el Plan Parcial de Mejoramiento e Imagen Urbana; Elaborara el Reglamento de Construcciones; Fomentar las inversiones para viviendas populares y contar con los servicios públicos municipales en toda la zona urbana;	Incrementar la afluencia del turismo, como medio de proposición social, económica y cultural;	Mejorar las funciones de todas las dependencias; Mejorar la coordinación entre las diferentes dependencias del Ayuntamiento.	Reducir la contaminación generada pos las instalaciones de producción de muebles y Talleres de ladrillos; Sanear cauces y cuerpos de agua.
Programas	De Urbanización; De Edificación; De Planeación; De Drenajes; De agua potable.	De Recorridos turísticos;	De Elaboración de Manual de Procedimientos de la Administración Municipal.	De revisión de industrias y reubicación de ladrilleras; De saneamiento de cauces y cuerpos de agua.
Proyectos	Elaborar el Plan Parcial de Mejoramiento e imagen urbana; Construir el Anillo Periférico; Construir el libramiento carretero; Ampliación de la Carretera Federal; Ampliación a 4 carriles carretera estatal Ocotlán-Tototlán. Elaborara el Reglamento de Construcciones.	Elaborar un inventario turístico para desarrollar corredores turísticos.	Elaborar Manuales de Procedimientos de la Administración Municipal.	Revisar industrias y ajustar su manejo a la Norma Oficial Mexicana; Reubicar las ladrilleras existentes; Sanear el Río Zula y el Río Santiago.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003.

El plan no establece indicadores de medición, asimismo, no se elaboraron programas operativos anuales y, en los informes de gobierno no se hacer referencia a los avances en el cumplimiento del plan. Cabe hacer mención que el plan se aprobó el 6 de diciembre del 2001 por lo que el primer año de gestión no se contó con un documento rector de la acción de gobierno.

4.4.4. Finanzas y desarrollo.

El estado de las finanzas públicas municipales de Ocotlán (Ver Cuadro 44)²⁸³ revela que durante el periodo en estudio la *Tasa anual de crecimiento del ingreso* fue ascendente en base al incremento sostenido en los ingresos propios que se refleja en el cobro de los impuestos y derechos así como en el incremento en materia de aprovechamientos sobre todo en el tercer año de gestión. Asimismo, otro factor determinante en este incremento son los ingresos participables en especial para el segundo año de la gestión.

El comportamiento del gasto fue creciendo en forma deficitaria toda vez que siempre fue mayor el gasto al ingreso por lo que no guardó un equilibrio, situación particularmente grave en año 2003 cuando el déficit ascendió en aproximadamente \$8'000,000.00 de pesos.

²⁸³ La información financiera del ejercicio 2001 provienen de la Cuenta Pública Municipal. La información correspondiente al ejercicio 2002 proviene del Decreto del Congreso que aprueba la Cuenta Pública 2002 de Ocotlán, bajo número 20,463 publicado el 21 de febrero del 2004. La información financiera del ejercicio 2003 provine del Histórico de Ingresos – Egresos de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 presentado por el Ayuntamiento.

Cuadro 44. Finanzas Públicas de Ocotlán, Jalisco, 2001-2003.

Conceptos	Ejercicios					
	2001		2002		2003	
Ingresos	\$74,386,630	100%	\$91'403,291	100%	\$108'698,427	100%
Impuestos	\$5'833,221	8%	\$7'371,833	8%	\$7'525,668	7%
Derechos	\$11'110,412	15%	\$14'315,242	16%	\$15'488,189	14%
Productos	\$2'940,429	4%	\$3'278,264	3%	\$3'076,498	2%
Aprovechamientos	\$3'741,205	5%	\$3'332,569	3%	\$15'050,543	15%
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	\$23'625,267	32%	\$28'297,908	31%	\$41'140,898	38%
Participaciones	\$30'608,417	41%	\$34'376,575	36%	\$39'882,129	37%
Aportaciones federales	\$20'152,946	27%	\$28'728,808	31%	\$27'675,399	25%
TOTAL DE INGRESOS PARTICIPABLES.	\$50'761,363	68%	\$63'105,383	68%	\$67'557,556	62%
Egresos	\$76'304,869	100%	\$93'188,383	100%	\$115'942,543	100%
Gasto de nómina	\$33'847,407	44%	\$33'838,138	36%	\$44'795,100	39%
Mantenimiento de los serv. Administrativos	\$6'199,984	8%	\$6'302,347	7%	\$6'274,321	5%
Mantenimiento de los serv. Públicos	\$16'877,549	22%	\$14'032,599	15%	\$13'907,215	12%
Mantenimiento de los serv. Sociales	\$4'127,105	5%	\$8'912,484	10%	\$4'125,806	4%
TOTAL DEL GASTO CORRIENTE	\$61'052,045	81%	\$63'085,568	68%	\$69'102,442	60%
Inversión Pública.	\$3'203,649	4%	\$6'198,985	7%	\$26'601,348	23%
Deuda Pública	\$1'388,532	2%	\$509,808	1%	\$938,083	1%
Fondos de aportaciones federales (Ramo XXXIII).	\$10'660,643	14%	\$23'394,022	25%	\$19'300,668	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Cuentas Públicas 20021-2003.

Por otro lado, los ingresos propios representan en el primer año el 32% por ciento del total de los ingresos para el segundo año disminuye un punto y, para el tercer año se incrementa en diez puntos para quedar en el 41% por ciento del total de los ingresos, condicionado en razón del impacto provocado por los aprovechamientos que suman más de tres millones en el 2002 para lograr quince millones de pesos para el año 2003, éste incremento no se origina por mayor recaudación sino por gestión de recursos de programas federales y estatales por lo tanto no se fortalece la *Autonomía financiera* aún que se incremente los ingresos propios. Asimismo, la *Autonomía tributaria* es deficitaria pues si bien se mantiene en 8% por ciento los dos primeros años de la gestión para el tercero disminuye al 7% por ciento del total de los ingresos.

La *Capacidad de inversión* que refiere al porcentaje de gasto de inversión en el total de egresos tiene un comportamiento a la alza de un 4% por ciento en el primer año, el 7% por ciento para el año 2002 y del 23% por ciento para el último año de la gestión. El *Peso del gasto administrativo* muestra un decremento anual porcentual influido por el incremento de recursos por la

gestoría de proyectos pero éste no se refleja en las cifras toda vez que el gasto corriente se incrementa sobre todo en el tercer año en seis millones de pesos.

En esa tesitura se ubica la partida correspondiente a la nómina que para el primer año de gestión cerró en \$33'847,407.00 pesos para el segundo año casi se mantuvo igual en \$33'838,138.00 pesos pero para el año 2003 la cuenta pública final cerró la gestión con \$44'795,100.00 pesos esto es, se incrementaron los sueldos, prestaciones y bonos de fin de gestión por un monto de \$10'956,952.00 pesos que representa el 78% por ciento del gasto en el mantenimiento de los servicios públicos, o desde otro enfoque, se hubiese incrementado en doscientos cincuenta por ciento el mantenimiento de los servicios sociales para las personas más desprotegidas de la municipalidad.

Asimismo, es importante resaltar el indicador sobre la relación que guarda el gasto administrativo sobre el gasto de inversión, que para el 2001 el gasto corriente representa el 81% por ciento contra el 4% por ciento del gasto de inversión, para el segundo año se acota la distancia y para el 2003 queda en 60% por ciento el gasto corriente contra el 23% por ciento del gasto de inversión.

Un interrogante parte del comportamiento variable en el gasto de los recursos provenientes del fondo general de aportaciones (Ramo XXXIII), cuya naturaleza del fondo es el combate a la pobreza y marginación social, pues en el primer año se dejaron de ejercer \$9'492,303.00 pesos para ser transferidos a otras partidas, de igual forma en el segundo año pero con una cantidad menor \$5'334,786.00 pesos y, para el año 2003 fueron \$8'374,731.00 pesos, por lo que en suma los tres años cerca de \$23'001,820.00 pesos se transfirieron a otras partidas, de lo cual no se informó.

En cuanto a las cifras sobre la *Carga de la deuda* en el total del gasto son un excelente ejercicio de ficción toda vez que si bien en el año 2001 \$1'388,532.00 pesos, para el año es de \$509,808.00 pesos y cierra con \$938,083.00 pesos que representa el 1% por ciento en el total del gasto, el déficit es de \$7'244,116.00 pesos que no se encuentran soportados.

Lo anterior está correlacionado con la deuda no señalada en la cuenta pública 2003 y que aparece a la nueva administración en el año 2004. Para concluir esta aproximación es de resaltarse que un gobierno de una ciudad de más de ochenta mil habitantes se encuentre en permanente déficit presupuestario, que el gasto corriente sea tan alto que absorbe por completo el total de los ingresos participables de tal forma que con sus propios ingresos este ayuntamiento no podría sostenerse. Cabe señalar que no se estableció ningún programa para eficientar las finanzas en el plan municipal.

4.4.5. Transparencia.

La administración municipal en materia de transparencia no facultó a dependencia alguna o persona encargada de recibir solicitudes y entregar la

información. No creo el Reglamento de Transparencia e Información Pública municipal. asimismo no contó con una pagina electrónica oficial.

En materia de transparencia no dispuso la información sobre proveedores del municipio, sólo informó sobre los ingresos, egresos y deuda pública en los anexos de los informes de gobierno, al igual que el listado de obras municipales, en contra de la naturaleza de la gaceta municipal las ediciones fueron limitadas. La disponibilidad de ordenamientos municipales radico en la publicación en las gacetas municipales que no tienen periodicidad y, por último, no se amplio el espacio que ocupa El Cabildo, donde sólo caben una veintena de personas ajenas al ayuntamiento y, no se efectuaron sesiones públicas de las Comisiones Edilicias. La gestión de esta administración municipal, se caracterizo por su opacidad. Como se ejemplifica con la iniciativa para estudiar la aprobación del un Reglamento de Adquisiciones de Bienes “...*todos votaron en contra, me aplanaron entre todos, ahora si el mismo de mi mismo partido dijo no...nadie voto a favor, ni siquiera entró a comisiones*”²⁸⁴ En cuanto a la rendición de cuentas se realizó a través de los informes de gobierno, no se dio cuenta de procedimientos al interior del Cabildo, de igual forma no se tenían mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

4.4.6. Participación ciudadana y vecinal.

Al igual que en materia de transparencia *la participación ciudadana y vecinal* no les quito el sueño al gobierno municipal, para iniciar en el plan municipal de desarrollo no existe objetivo, programa o proyecto encaminado a fomentar la participación ciudadana o vecinal. Así siendo consecuentes con el documento rector del desarrollo municipal no se faculto a una instancia municipal para impulsar la participación ciudadana y obviamente el ayuntamiento no creo un reglamento que estableciera los mecanismos de participación ciudadana y vecinal, como lo manda la Constitución Federal por ende no se aplicó la reforma municipal.

Por lo tanto se puede afirmar claro y concluyentemente que no existen mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales al igual que no existen mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de demandas; pues ni siquiera se puede afirmar que las *40 urnas para recibir propuestas para elaborar el plan municipal* hayan sido un método recurrido durante la gestión municipal. Ni el foro municipal para la integración del reglamento de policía y buen gobierno, pues se encamino a los universitarios y profesionistas del Centro Universitario de la Ciénega, incluso ni siquiera se informo sobre esta obligación constitucional promover la participación ciudadana en ninguno de los tres informes del presidente municipal.

4.4.7. Gestión del territorio.

²⁸⁴ Entrevista con Miguel Ángel Morales González, Regidor del Partido Acción Nacional en la gestión municipal 2001-2003. 30 de enero del 2008.

En materia de *gestión del territorio* en esta administración municipal existe una dependencia encargada de controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias. En materia de instrumentos para la gestión urbana el municipio no cuenta con el programa municipal de desarrollo urbano, de igual manera las delegaciones no cuentan con planes de desarrollo urbano en tanto que la ciudad si tiene un plan de desarrollo urbano. Esta administración se acogió al programa para la regularización de asentamientos humanos de la Procuraduría de Desarrollo Urbano. Asimismo, el ayuntamiento aprobó el reglamento de edificación urbana pero nunca se publicó por lo tanto no entro en vigencia.

En la balanza dentro del marco institucional vigente pesan más las reglas no formales que la normatividad formal, así en una ciudad de más de ochenta mil habitantes con una alta tasa de empleo con dos centros universitarios así como con una intensa actividad profesional que ha dado origen a colegios de arquitectos e ingenieros así como a diversas empresas constructoras locales y, con graves problemas de vivienda. Con una instancia municipal encargada de la gestión urbana que no tiene un reglamento de construcciones que si aprobaron pero que nunca publicaron, que si cuenta con el plan de desarrollo urbano pero que éste no dispone de *áreas de reserva urbana*. Con más de 41 asentamientos humanos irregulares.²⁸⁵ Éste contexto indica un marco institucional vigente que en el ordenamiento del territorio genera grandes ganancias para muy pocos y, donde el gobierno local se “arregla” con los actores locales para mantener la situación y, desde luego que el ayuntamiento no cumplió con los objetivos del plan municipal de desarrollo en esta materia.

En materia ambiental no dista mucho toda vez que si bien existe una dependencia encargada de la gestión ambiental y se cuentan con reglamento de ecología y protección ambiental, el municipio no cuenta con un ordenamiento ecológico del territorio, las acciones en ésta materia se orientaron a la reubicación de 17 granjas de la ciudad; la inspección de empresas muebleras para mejorar las condiciones ambientales; pláticas sobre protección ambiental en centros educativos; reforestación de treinta mil árboles; en el saneamiento arbolario del Parque la Escalera. De los objetivos y proyectos establecidos en el plan municipal de desarrollo como fue: *Revisar industrias y ajustar su manejo a la Norma Oficial Mexicana; Reubicar las ladrilleras existentes; Sanear el Río Zula y el Río Santiago*, en los tres informes de gobierno no se hace referencia alguna a los resultados más aún no existió un programa, proyecto o acción encaminada al saneamiento del Río Zula,²⁸⁶ que atraviesa la ciudad y que impacta directamente la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad.

Cabe hacer mención, que esta administración con recursos del Gobierno Estatal, inicio la construcción de un nuevo Relleno Sanitario con una inversión mayor a los siete millones de pesos en una extensión de diez hectáreas en la comunidad de San Juan Chico, infraestructura construida en un predio *arrendado* por el

²⁸⁵ El total de asentamientos irregulares, corresponde a las acciones tramitadas ante la SEDEUR. Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano, 15 de abril del 2005.

²⁸⁶ Entrevista con Miguel Ángel Morales González, Regidor del Partido Acción Nacional en la gestión municipal 2001-2003. 30 de enero del 2008.

gobierno municipal con servidumbre ejidal que han sido motivo de litigios agrarios y que hasta el 2007 no ha podido ser utilizado por el gobierno municipal para que transiten sus vehículos que trasladan los residuos sólidos municipales. Así se pago la infraestructura en el 2003, se realizaron trabajos de mantenimiento en el 2007 y recibió sus primeros depósitos en el año 2009.

Por último, en materia de protección civil existe una dependencia municipal de protección civil y bomberos, se carece de un reglamento de protección civil así como de un atlas de riesgos municipal.

4.4.8. Desarrollo económico.

Esta administración municipal cuenta con una Dependencia municipal encargada de la promoción económica, denominada *Oficialía Mayor de Padrón, Licencias y Promoción Económica*. Asimismo, esta administración no otorgo incentivos para las nuevas inversiones establecidas en la municipalidad porque no lo prevé su ley de ingresos vigente, cuestión que se contempló en la iniciativa de ley para el ejercicio 2004. De igual forma no se integro ningún consejo municipal para la promoción económica.

En cuanto a la creación y consolidación de iniciativas locales de ocupación, sobresale el Parque Industrial Mueblero, promovido por la asociación local de fabricantes para la cual destinó el gobierno federal recursos tendientes a la urbanización pero que el gobierno local no pudo incentivar en razón de no preverlo su ley de ingresos. En ese mismo tenor existió apoyo a iniciativas de promoción empresarial a través del Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL) otorgándose préstamos por más de diez millones de pesos que generaron más de tres mil empleos. Por último, dentro del plan municipal de desarrollo se establecieron objetivos, programas y proyectos tendientes a incrementar el turismo como política económica y, en ninguno de los tres informes del presidente municipal se rinde cuentas sobre ello.

4.4.9. Servicios Públicos.

En una aproximación al estado en que se encuentran los servicios públicos en la municipalidad (Ver Cuadro 45) se aprecia que prácticamente existe infraestructura básica para la prestación de los servicios sin datos sobre la cobertura de los mismos, así como las instancias municipales encargadas de la prestación de los servicios. Existen acciones del gobierno tendientes a dotar de infraestructura para la prestación de los servicios públicos como se aprecia en el caso de la *electrificación de comunidades y colonias*, así como acciones dirigidas al mantenimiento de los mismos.

En materia de institucionalización de la prestación de los servicios públicos es evidente la inexistencia de políticas diseñadas para la prestación eficiente de los servicios públicos municipales como se aprecia en el cuadro anterior y, se confirma con los datos de la cuenta pública que refieren siempre a la baja, pues para el mantenimiento de los servicios públicos durante el año 2001 se

aplicaron \$16'877,549.00 pesos que represento el 22% por ciento del presupuesto de egresos, para el segundo año la cantidad disminuyó a \$14'032,599.00 pesos ubicándose en el 15% por ciento y, para el tercer año fue de \$13'907,215.00 pesos que representó el 12% por ciento del presupuesto anual, lo datos de la cuenta pública son bastante claros, los servicios públicos no fueron prioridad municipal.

En materia de ordenamientos municipales que garanticen la prestación del servicio público la administración cuenta con reglamentados los servicios de agua, limpia, mercados, estacionómetros y sobre sale la seguridad publica, que cuenta con Bando municipal y reglamento interno de la dependencia. Desafortunadamente no existen ordenamientos para los cementerios, el alumbrado público, parques y jardines, la Casa de la Cultura y el Museo. En cuanto al Deporte, la unidad deportiva denominada La Eucalera carece de ordenamiento, más no así el servicio público pues en el año 2000 el Congreso del Estado creo el Consejo Municipal del Deporte como organismo público descentralizado que desafortunadamente nunca se instaló.

Cuadro 45. Situación de la prestación de servicios públicos municipales en Ocotlán, Jalisco. 2001-2003

Servicio público	Instancia municipal	Normatividad	Política	Programa / proyecto / acción.
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final.	Departamento de Agua.	Reglamento para la prestación de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento	No hay.	Redes de agua potable y drenaje.
Alumbrado público.	Departamento de Alumbrado público.	No hay.	No hay	Proyecto de Obras de electrificación en las comunidades.
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	Departamento de Aseo Público.	Reglamento de Limpia y Recolección.	No hay	Basurero municipal. Se construye un Relleno Sanitario en un predio particular.
Mercados.	Jefatura de Mercados.	Reglamento de Comercio.	No hay	Hay tres mercados municipales. No se informa.
Rastros y servicios complementarios	Administrador del Rastro.	No hay.	No hay	No se informa.
Estacionamientos	Jefatura de Balizamiento y Estacionómetros.	Reglamento de Estacionómetros.	No hay	No se informa. Hay estacionómetros en el Centro de la Ciudad.
Panteones	Encargado.	No hay.	No hay	No se informa.
Calles, parques y jardines.	Departamento de Parques y Jardines.	No hay.	No hay	No se informa.
Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.	Dirección de Seguridad pública	Nuevo Reglamento de Policía y B. Gobierno. Reglamento Interior de Seguridad Pública.	No hay	Capacitación de elementos. Capacitación en prevención de uso de Drogas a niños y jóvenes (DARE).
	Departamento de tránsito	No hay.	No hay	No se informa.
Centros deportivos	Encargado.	No hay.	No hay	Programa de Fomento deportivo
Centros culturales.	Oficial Mayor de Cultura.	No hay.	No hay	Programa de Acción cultural municipal. Casa de la Cultura y, Museo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Gobierno 2001-2003.

En la vía de crear y fortalecer una cultura institucional para la prestación de los servicios públicos, las acciones gubernamentales se concretan en acciones coordinadas que tiendan a prestar eficientemente el servicio, en los tres informes del presidente municipal no se hace referencia alguna pero si se establecen en el plan municipal, lo que necesariamente lleva a deducir que no se realizaron y sólo figuraron en el plan como un ejercicio teórico y obligado por la ley.

4.4.10. Bienestar social.

En materia de gestión de programas para el bienestar social de los habitantes de la municipalidad el estudio se enfoca a la gestión de programas estatales o federales por el gobierno municipal que se exponen en el cuadro comparativo (ver anexo 4) sobre el Convenio de Desarrollo Social (Ramo XX) y la gestoría de los municipios la región, se observan que en el *Programa de Iniciativa Ciudadana* no logra un solo peso, mientras que el municipio de Tuxcueca atrae \$3'000,000.00 pesos y el ayuntamiento de Atotonilco logra gestionar \$2'000,000.00 de pesos.

En cuanto al programa de Jóvenes por México así como en el programa Apoyos a la palabra tiene un desempeño mediocre. El gobierno municipal de Ocotlán no presenta ningún proyecto productivo, así su desempeño en comparación con los municipios de la región es muy deficiente pues sólo obtiene recursos por un total de \$277,200.00 pesos superando a los municipios de Jamay y Tototlán no obstante que es la ciudad más grande y desde luego la cabecera regional de la Ciénega de Chapala.

En cuanto a la formulación y ejecución de una política social local, el gobierno de esta ciudad de casi cien mil habitantes, si se pudiera considerar como una política, se enfocó en dos acciones la primera consistió en otorgar un subsidio anual de un millón de pesos al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y, la segunda en otorgar subsidios y apoyos económicos a la Cruz Roja de \$45,000 pesos anuales y al asilo de ancianos de \$65,000 pesos anuales, etcétera. Por lo tanto, esta administración municipal no implementó una sola política local de bienestar social.

Antes de finalizar, sobre el proceso de entrega-recepción la administración entrante (2004-2006) no declaró a la prensa haber encontrado anomalías en la administración no obstante las declaraciones en lo particular manifestaron diversos integrantes de ayuntamiento. Desde luego que esta situación estuvo influida porque el otrora presidente municipal formó parte de la Legislatura LVII del Congreso del Estado.

Conclusiones:

1. La administración municipal de la ciudad de Ocotlán, Jalisco, del periodo 2001-2003 no adecuó la normatividad existente al mandato constitucional y de igual forma no creó el reglamento de gobierno y administración municipal que procurará la eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas. El fortalecimiento institucional mediante la reglamentación no fue una prioridad municipal.
2. Si bien se garantiza la atención médica de los trabajadores municipales en base a un reglamento municipal (2000), no se cuenta con un sistema

para la administración de los recursos humanos y no se aprobó la normatividad correspondiente a las Condiciones Generales de Trabajo, por lo tanto es evidente el manejo discrecional de los servidores públicos.

3. El proceso de planeación estuvo enfocado en la participación de la estructura partidista, no constituyó el comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN), si bien elaboró el plan municipal de desarrollo fue producto de reuniones de comités comunitarios y una consulta pública colocando urnas en la municipalidad, la estructuración del plan careció de indicadores de medición. Los proyectos estipulados por el plan en materia de desarrollo social no se llevaron a cabo, más aún la administración municipal no elaboró programas operativos anuales. El plan municipal de desarrollo terminó siendo una simulación.
4. Los indicadores sobre las finanzas públicas evidencian un déficit continuo durante los tres años de la gestión, situación que no contribuye para fortalecer el desarrollo local y, desde luego la honestidad dentro de la administración.
5. Hay una permanente opacidad en el manejo de la hacienda local y de la administración municipal en lo general. La rendición de cuentas sólo se realizó a través de los informes anuales de gobierno y, cabe señalar que no se informó sobre el estado de la cuenta pública 2003,
6. La participación impulsada por el gobierno local carece de un mecanismo para garantizar la atención incluyente de las demandas ciudadanas y no alienta la participación ciudadana institucionalizada en el proceso para formular y realizar la acción pública local. Asimismo, no existieron mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales.
7. La gestión del territorio es un ámbito emblemático para entender la gestión local, pues si bien existe un plan de desarrollo urbano para la ciudad éste carece de áreas de reserva urbana en contraste con la existencia de 41 asentamientos irregulares, se cuenta con una dirección de planeación pero no se tiene un reglamento de construcciones que le fije la normatividad, por lo que resulta claro que el marco institucional vigente genera grandes ganancias, donde el gobierno local en turno y los actores económicos se “arreglan” para mantener la situación, no obstante se tengan los recursos, las capacidades institucionales, los profesionistas y se fijen objetivos en el plan municipal de desarrollo para resolver el problema urbano y se atienda el grave deterioro ambiental, la realidad no cambia.
8. La administración municipal 2001-2003 es un obstáculo al desarrollo económico local.
9. La situación en la prestación eficiente de los servicios públicos se puede evaluar desde la asignación presupuestal, toda vez que si bien el

presupuesto municipal se incremento anualmente la asignación presupuesta en los servicios fue a la inversa, no obstante que se incrementó las obras de infraestructura, por lo que resulta evidente concluir la falta de prioridad que los servicios representaron para la administración municipal.

10. En cuanto al Bienestar social, la gestión de proyectos es deficiente, el gobierno municipal es rebasado por las municipalidades de la región no obstante ser la ciudad más grande y cabecera regional. El gobierno de la ciudad de casi cien mil habitantes no logró elaborar una política social local.

En ocho de los diez ámbitos de la gestión local los indicadores muestran un comportamiento negativo, sólo en dos hay acciones que no permiten reflejan una tendencia. Por lo tanto, es factible concluir que la administración municipal de Ocotlán, Jalisco, 2001-2003 no pudo constituirse con un gobierno municipal toda vez que su desempeño fue deficiente.

4.5. Puerto Vallarta, Jalisco.

La municipalidad de Puerto Vallarta²⁸⁷ cuenta con una extensión territorial de 1,300.67 km², las localidades más importantes son Puerto Vallarta (cabecera municipal), Ixtapa, Las Juntas, Las Palmas de Arriba y, Mismaloya. Se ubica en la región 09 Costa Norte del estado de Jalisco, para el año 2000 su población es de 184,728 habitantes (INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000), el 96.62% por ciento vive en zonas urbanas, su índice de marginación es Muy Bajo, el 95.93% por ciento de las viviendas ocupadas cuenta con agua entubada, el 94.17% por ciento con drenaje y el 98.02 por ciento con energía eléctrica, asimismo, el Índice de desarrollo humano este es de 0.824 con un grado de desarrollo humano alto, la población económicamente activa en el 2000 fue de 76,905 personas, el 2.71% por ciento se ubican en el sector primario de la actividad económica, 16.29% por ciento en el secundario y el 77.89% por ciento en el sector terciario. La tasa de participación económica en el año 2000 es de 59.28% por ciento, la tasa de ocupación en el 2000 es de 99.26% por ciento. Las cinco principales ramas de actividad del municipio y el porcentaje de acuerdo a la población ocupada en el año 2000 son en los servicios de restaurantes y hoteles el 24.62% por ciento, en el comercio el 19.79% por ciento, en los servicios personales y mantenimiento el 11.79% por ciento, en la construcción el 9.30% por ciento y en el transporte y comunicaciones el 7.17% por ciento.

Durante el periodo de estudio la infraestructura cultural consistió en dos bibliotecas públicas, tres museos y una casa de la cultura. En la elección local del 2000 triunfo el PAN para continuar gobernando la municipalidad desde 1995. Cabe hacer mención que después de la Zona Metropolitana de Guadalajara la municipalidad de Puerto Vallarta es el centro económico más importante del estado y es el centro turístico internacional más importante de la región occidente del país.

4.5.1. Marco Jurídico.

El estado que guarda la normatividad municipal durante el periodo en estudio es abundante y, que para una mejor apreciación se clasifica a partir de las áreas de Gobierno y Administración, Función Pública Municipal y de los Servicios Públicos Municipales (Ver Cuadro 46).

La municipalidad cuenta con 28 reglamentos municipales,²⁸⁸ entre ellos aquellos encaminados a organizar al propio gobierno y su administración municipal así como el bando de policía y buen gobierno, diversos servicios públicos municipales y para el control de los giros comerciales y de la prestación de servicios turísticos. Cabe resaltar la existencia de ordenamientos especiales que permiten una función pública más eficiente como el régimen de

²⁸⁷ La Comisaría de Las Peñas se erigió en municipalidad con el nombre de Puerto Vallarta, el 31 de mayo de 1918. En 1968 Puerto Vallarta se eleva a la categoría de ciudad. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales. *Monografías Municipales*. 2002.

²⁸⁸ CDs, Reglamentos municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

ciudades hermanas, el reglamento orgánico para el funcionamiento de los juzgados municipales y el reglamento interno del consejo consultivo de turismo municipal, de igual forma es pertinente señalar la inexistencia del reglamento de protección ambiental situación particularmente importante toda vez que el crecimiento de asentamientos humanos se ha desarrollando entre manglares como El Salado, ríos y arroyos así como grandes extensiones en zonas rurales, lo que pone en evidencia la falta de reglas formales para desarrollar la gestión ambiental y el ordenamiento del territorio que recobra particular importancia por constante desarrollo turístico de Vallarta.

Cuadro 46. Marco reglamentario del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, 2001-2003.

De Gobierno y Administración Pública	De Función Pública	De Servicios Públicos
Reglamento Orgánico de Gobierno y la Administración Pública	Reglamento Interno del Consejo Consultivo de Turismo Municipal	Reglamento Municipal para el Servicio de Limpia de Puerto Vallarta(anterior a esta gestión).
Reglamento de Policía y Buen Gobierno (anterior a esta gestión).	Reglamento Municipal para el Uso de el Malecón, La Plaza de Armas, el Malecón de la Marina y la Plaza Aquiles Serdán.	Reglamento de Nomenclatura y Monumentos
Reglamento Municipal de Protección Civil (anterior a esta gestión).	Reglamento de Consejo de Colaboración Municipal (anterior a esta gestión).	Reglamento Municipal del Deporte (anterior a esta gestión).
Reglamento para el Control de Uso, Mantenimiento y reparación de vehículos (anterior a esta gestión).	Reglamento para la Promoción del Sistema de Tiempo Compartido (anterior a esta gestión).	Reglamento de Cementerios (anterior a esta gestión)
Reglamento de Adjudicación, Asignación y Contratación de Obras Públicas	Reglamento para el Comité de Planeación Urbana Municipal	Reglamento del Consejo del Sistema de recolección Reciclaje y Relleno Sanitario (SIRRRVA).
Reglamento de las Relaciones entre las Ciudades de Puerto Vallarta, Jalisco y otras Ciudades del mundo, bajo el régimen de Ciudades Hermanas	Reglamento para el Ejercicio de Comercio, Funcionamiento de Giros de Prestación de Servicios, Tianguis, Eventos y Espectáculos (anterior a esta gestión).	Reglamento del Consejo del programa de Recolección de la basura (PROREBA)
Reglamento de Patrimonio (anterior a esta gestión).	Reglamento del Comité de Juntas Vecinales (anterior a esta gestión).	
Reglamento de Adquisiciones (anterior a esta gestión).		
Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio		
Manual de Operaciones de la Oficialía Mayor de Padrón y Licencias		
Reglamento del Fondo Fijo de Caja		
Reglamento Orgánico para el Funcionamiento de los Juzgados municipales		
Reglamento de Transparencia e información Pública.		
Reglamento para el Servicio Médico Municipal.		
Reglamento de Construcciones (anterior a esta gestión).		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Centro Estatal de Desarrollo Municipal.

Es importante destacar que el ayuntamiento de Puerto Vallarta junto con el de Tlajomulco fueron los únicos des gobiernos municipales que cumplieron en tiempo y forma con la reforma municipal federal y estatal al aprobar el reglamento Orgánico de Gobierno y la Administración Pública, asimismo instituyeron en su municipalidad los juzgados municipales y la correspondiente dirección jurídica. De tal forma sucedió con la aprobación del reglamento de transparencia e información pública por lo que la actividad reglamentaria es una característica del gobierno municipal dentro del periodo de estudio.

4.5.2. Sistema organizacional y profesionalización.

Como parte del diagnóstico conformado dentro del plan municipal de desarrollo la instancia municipal encargada de la administración de los servidores públicos denominada Oficialía Mayor Administrativa expone la situación que guarda el recurso humano en la administración municipal haciendo referencia entre otras situaciones a las siguientes: inexistencia de un programa de capacitación; la carencia de recursos humanos pues no se tiene el número de inspectores necesarios para cubrir las nuevas colonias; la deficiencia en cuanto a vehículos y equipos de computo pues existen nueve sistemas independientes, ciento sesenta equipos de computo y dos servidores obsoletos. En éste contexto el plan establece como objetivos para eficientar la administración de los recursos humanos:

1. *Actualizar e incrementar los conocimientos de todos los servidores públicos.*
2. *Organizar la planta de trabajadores, orientándolos así un desarrollo a través de un escalafón.*
3. *Diseñar e implementar un Sistema Mensual de Evaluación Ciudadana, que tenga por lo menos cinco indicadores de calidad en el servicio.* ²⁸⁹

Como se puede apreciar en principio el área que administra los recursos humanos no concibe un sistema integral para la administración del personal y se orienta sólo en la capacitación, lo que necesariamente no refleja la visión que asumió el gobierno en la medida que fue avanzando la gestión al diseñar estrategias en torno a la profesionalización del servicio público que posteriormente se implementaron.

Es de mencionarse que desde la administración municipal del periodo 1995-1997 el ayuntamiento aprobó un manual de organización que se sentaron las bases del trabajo que se desarrolló en ésta gestión toda vez que quienes trabajaron en el manual fueron invitados a trabajar nuevamente de tal forma que la experiencia y el conocimiento alcanzado les aporó los elementos para continuar con los proyectos de profesionalización que habían quedado inconclusos en el año 1997. Cabe hacer mención que una gran mayoría de los nuevos funcionarios que entraron a la administración municipal provenía del sector empresarial de Puerto Vallarta cuyo enfoque se deja ver en los trabajos que se realizan durante toda la administración.

En esta tesitura se retomaron los trabajos para la construcción del sistema organizacional y a la implantación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos del municipio de Puerto Vallarta. Se fortaleció el subsistema organizacional actualizando el manual de organización a la par de la revisión de los procedimientos administrativos y de la construcción de un sistema de indicadores de desempeño que si bien se enunció someramente en el plan municipal se desarrollo como un eje de trabajo. Asimismo, se estructuró e implementó un programa integral de capacitación para los servidores públicos lográndose conformar una comisión e incluso aprobar el reglamento de la comisión mixta de capacitación y escalafón del municipio en la vía de la institucionalización del sistema de profesionalización en Vallarta. Así el

²⁸⁹ Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 Puerto Vallarta, p. 45. CDs, Planes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, aprobado por el Ayuntamiento señala:

“Artículo 2.- El objetivo del presente Reglamento es regular las promociones de ascenso, cambios y movimientos de los servidores públicos de base del H. Ayuntamiento.

....

Artículo 4.- Para los efectos de este reglamento, se entiende por escalafón, el sistema organizado en el H. Ayuntamiento para efectuar las promociones de ascensos de los servidores de base y todo aquello relacionado con los movimientos de los mismos.

...

Artículo 17.- Las promociones se efectuarán de acuerdo a los siguientes factores escalafonarios en la ponderación:

Conocimientos 35%

Aptitud (habilidades) 30%

Antecedentes 20%

Antigüedad 15%

La base de datos necesaria estará a la disposición de la Comisión en la Oficialía Mayor Administrativa y el sindicato de Servidores Públicos al Servicio del H. Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco.

*Los exámenes de conocimientos, pruebas de aptitud y cualquier otra herramienta para comprobar requisitos y evaluarlos, efectuados y calificados por la Oficialía Mayor Administrativa a solicitud de la Comisión. Su revisión será efectuada por la Comisión.”*²⁹⁰

Las nuevas reglas ponían fin al manejo discrecional de las plazas tanto por la autoridad municipal como por el sindicato, hacían transparente el ascenso en la administración y desde luego que estas nuevas reglas representan una amenaza para el tradicional manejo discrecional de plazas y nombramientos por la clase política local, situación que implicaba un “incentivo perverso” contra la formalización del sistema, que se vio amenazado constantemente.

Con el objetivo de complementar el sistema de profesionalización en la municipalidad en vías de ir constituyendo el Servicio Civil de Carrera en Vallarta, en el año 2002 la jefatura de personal diseñó una metodología que implementó para analizar y re-estructurar todos los perfiles de puestos existentes en la administración municipal, logrando ajustar la estructura en un poco mas de trescientos perfiles de puestos para ser plasmado en el ordenamiento municipal denominado Manual de Perfiles de Puestos de la Administración Municipal que el ayuntamiento aprobó al final de la gestión pero que nunca publicó, de tal forma que si bien se implementó como una norma municipal no formal durante los años 2002 y 2003 no se logró dar el paso para su institucionalización pues a la entrada en funciones de la siguiente administración municipal 2004-2006 no fue retomado el sistema.²⁹¹ Es de mencionarse que no se hicieron públicas las consideraciones que tomaron los políticos al interior del ayuntamiento para desechar la aprobación del sistema que se plasmaba a través del Manual de Perfiles de Puestos de la

²⁹⁰ Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, el cual fue aprobado por este H. Ayuntamiento en la Sesión Ordinaria de fecha 12 de Noviembre del 2002, pp. 2 y 6.

²⁹¹ Entrevista al Lic. Julio S. Ramos Gómez, quien fuera Jefe de Personal durante las administraciones municipales de Puerto Vallarta 1995-1997, 2001-2003 y 2007-2009. Otorgada el 1ro, de febrero del 2008.

Administración Municipal, es decir no se rindieron cuentas de ésta determinación política sobre una política para la profesionalización del servicio público en una de las ciudades más importantes del estado de Jalisco.

Éstos “arreglos entre políticos” tienen diversos antecedentes que no son materia de ésta investigación que particularmente en la gestión se dejan ver inicialmente a partir de la estructuración del organigrama del gobierno municipal de Puerto Vallarta (ver anexo 4) y los casos específicos del vicepresidente municipal y del secretario general, así el primero siendo un regidor integrante del ayuntamiento guarda una posición a todas luces “incorrecta” toda vez sus funciones son edilicias y las pocas ejecutivas como las suplencias del presidente municipal estaban muy acotadas a funciones de protocolo y continuidad de la gestión municipal pues no estaba facultado para tomar decisiones que no fuesen administrativas y con la severa limitante que el Cabildo debía aprobar, así aún que se ausentare con permiso el presidente municipal el Cabildo podía nombrar a otro que no fuese el vicepresidente para que se encargará del Despacho del presidente municipal en sus ausencias. Por lo tanto, cuando así lo determinaba el Cabildo estaba encargado de manera temporal y no permanente, de tal manera que si bien organizacionalmente la posición del vice-presidente en el organigrama es incorrecta técnica y jurídicamente, se podía entender que la autoridad del presidente municipal hacia el nivel directivo se daba a través del vice-presidente, situación que en la práctica genera duplicidad de mando y, da pie para que hubiese funcionarios de primer nivel que decidieran acordar con el vice-presidente y no con el presidente. En la realidad la administración municipal así funcionó la mayor parte hasta que el presidente municipal Pedro Ruiz solicitó permiso para ausentarse del cargo y estar en condiciones de competir por una diputación local que a la postre logró, lo que origino que el “eterno vicepresidente” por fin asumiera la presidencia interinamente en la última parte de la administración municipal y se dieran los ajustes políticos y administrativos. Así el vicepresidente fue un contrapeso para las determinaciones políticas y desde luego en la gestión municipal. En cuanto al secretario general éste debió estar posicionado en el nivel de estaf y no en el directivo lo que implica un espacio de control y poder que desde luego siempre ejerció a favor del presidente municipal, así la estructura formal de la organización municipal es coherentes con los arreglos y la realidad política vigente en ese periodo de administración municipal, situación que no se apegó a la ley.

La administración municipal de Puerto Vallarta 2001-2003 con una plantilla de personal de 1,946 empleados fue la primer administración en el estado de Jalisco que logra la implementación de un Manual de Organización, de un Subsistema de Capacitación así como la actualización y estructuración de todos los perfiles de puestos existentes dentro del ayuntamiento, todo lo anterior dentro de un sistema de profesionalización para los servidores públicos municipales de Puerto Vallarta pero desafortunadamente sólo lograron la publicación del reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio como una parte central de las Condiciones Generales de Trabajo quedando de lado la publicación del primer Manual de Perfiles de Puestos de un municipio mexicano.

4.5.3. Planeación del desarrollo.

La administración municipal 2001-2003 no constituyó el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) como órgano de participación social e instancia para la planeación del desarrollo del municipio. Asimismo, no buscó la integración del mayor número de ciudadana/os y funcionarios públicos locales que participen en el proceso de planeación y, desde luego no existió una efectiva representación social.

El plan municipal de desarrollo se integra con un amplio diagnóstico de la municipalidad así como de los tradicionales conceptos de visión, misión, objetivos específicos, objetivos de desarrollo de capitales, indicadores de avance, metas a mediano y corto plazo y, por último las acciones. El plan se concibe para el entonces presidente municipal como un *“Plan de Gobierno Municipal que necesita la colaboración de los ciudadanos... sólo así se podrán cumplir las metas trazadas.”*²⁹² Así en principio, hay un plan de gobierno que no tiene la dimensión que la ley le otorga pues carece de la validación social al no estar conformado a partir de la participación abierta a los ciudadanos de la municipalidad por lo que éste ejercicio académico no se estructuró con la inclusión social cuestión que se confirma cuando se califica el excelente trabajo de un grupo de consultores empresariales que re-diseñaron los procesos de programación y evaluación de la gestión municipal incluyendo Indicadores de avance como se puede ver más adelante.

Éste plan municipal de desarrollo es en realidad un *“plan de gobierno”* que se puede conceptualizar como una política de gobierno pues no es un plan municipal de desarrollo y no es un rector de las políticas del municipio dado que en principio no se ajusta a los supuestos básicos que la ley de planeación establece.

Cuadro 47. Objetivos de Desarrollo de Capitales.

Capital Humano y Social	Capital Urbano y Medioambiental.	Capital Económico
<ul style="list-style-type: none">• Mejorar y ampliar en todo el municipio la cobertura de los servicios públicos básicos, tanto en cantidad como en calidad...• Atender las necesidades más urgentes de la población rural y marginada, elaborando planes específicos de acción inmediata....• Promover la participación ciudadana intensa y responsable....• Desarrollar servidores públicos capacitados, certificados en su ámbito de competencia y con un alto espíritu de servicio....	<ul style="list-style-type: none">• Construir juntos, sociedad y gobierno, el Plan Estratégico de nuestro Municipio y su región, para contar con una guía general de acciones y su repercusión en el mediano y largo plazo. 2025.• Respetar y preservar el medio ambiente para el futuro, promoviendo entre empresarios, autoridades, amas de casa y sociedad en general, una cultura ecológica compatible con el desarrollo sustentable.	<ul style="list-style-type: none">• Impulsar el desarrollo económico integral, mediante el consenso entre inversionistas, población y autoridades, en la búsqueda de mayores oportunidades de bienestar para los habitantes...• Consolidar a Puerto Vallarta como uno de los destinos más importantes de México y del mundo, distinguiéndolo como el único centro vacacional familiar que cuenta con playa, además del típico poblado representativo de la cultura y las tradiciones mexicanas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003.

²⁹² Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 Puerto Vallarta, p. 10 CDs, Planes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales, p. 2..

Una aproximación al estudio de los contenidos del documento denominado plan municipal de desarrollo 2001-2003 se realiza a partir del referido modelo de “*Creación de Capitales*” que es la base del plan y que coloca al ser humano como centro de toda acción política según reza el texto: “*Se busca la transformación de las potencialidades del hombre y sus recursos en elementos de patrimonio y rentabilidad, no sólo en lo económico, sino particularmente en los aspectos humanos y sociales.*”²⁹³ El plan se estructura a partir de tres ejes como se aprecia en el cuadro 47.

Los contenidos exponen el enfoque empresarial que caracterizó la gestión municipal y dieron origen a una diversidad de proyectos de las instancias municipales pero sin un eje integrador. Para la presente investigación un indicador básico es la evaluación del plan municipal como rector de las políticas del municipio para lo cual se identifican dos supuestos: que existan programas operativos anuales y que existan proyectos derivados de los mismos. Así en cuanto al primero no se estructuraron los POAS que le dieran un integralidad a cada eje del plan. Hay programas y proyectos que emanan directamente de los objetivos como se da cuenta de ellos en los informes de gobierno sobre todo en el último, en el cual se informa sobre el alcance e impacto de los proyectos y programas desarrollados, como se puede apreciar en lo particular al programa para *Mejorar la Recaudación*²⁹⁴ a partir del cuadro 48 que se integra confrontando los preceptos del plan con los informes de gobierno.

Cuadro 48. Desempeño de la Recaudación Municipal.

Plan Municipal 2001-2003.	2001	2002	2003
Finanzas y Administración Municipal	Recuperación de cartera vencida	Recuperación de cartera vencida	Recuperación de cartera vencida
Objetivos:	\$5'429,933.73	\$10'358,748.04	\$8'802,000.00
.... 2.- Disminuir en \$8'000,000 ocho millones de pesos el rezago de los créditos fiscales.			

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce de información del Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 con los correspondientes informes de gobierno.

Los datos proporcionados en los informes de gobiernos establecen el cumplimiento del objetivo en dos de los tres años de la gestión de tal forma que se miden los avances y con ello el desempeño de la gestión municipal. Si bien no existe orgánicamente una dependencia responsable de la planeación municipal y, al igual no se integró un Coplademun, si existen programas y proyectos con recursos, evaluaciones e impacto de las mismas, por ello ésta situación atípica en principio logra buenos frutos pero la ausencia del consenso social y de la participación ciudadana en la definición de proyectos, dificultan enormemente la pertenencia social, más aun el buen funcionamiento de la gestión municipal no tiene claro un proyecto de desarrollo local pues si bien hay “buenos proyectos “ con “buenos resultados” el cuestionamiento oscila sobre el sentido integrador ¿a que contribuye?, ¿en que dirección va la gestión?.

²⁹³ Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 Puerto Vallarta, p. 10 CDs, Planes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

²⁹⁴ 3er. Informe de Gobierno, Puerto Vallarta, p. 68. CDs, Informes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

La calidad de la planeación se mide partir de los buenos resultados que en principio resuelven los problemas públicos que viven las personas en la comunidad, así como de los problemas que ellas mismas plantean como necesidades a resolver de manera que el sistema de planeación municipal obliga a construir el gobierno junto con los ciudadanos, ciudadanos y gobierno participar en la formulación e implementación de la acción pública. Los actores sociales así como la ciudadanía (electores) no son pasivos, cuando el gobierno municipal asume un plan sin la participación la administración municipal puede estar atrapada por interés ajenos al desarrollo humano local y sustentable.

4.5.4. Finanzas y desarrollo.

La empresa calificadora *Standard & Poor's Rating Services* asignó la calificación de "mxAA" al municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, en marzo del 2003, señalando las siguientes fortalezas crediticias:

- *"Una fuerte economía basada en un sector turístico bien desarrollado;*
- *Una autonomía presupuestal sustancial tanto en la recaudación de impuestos como en la prestación de servicios;*
- *Una proporción de ingresos propios superior al promedio nacional;*
- *Un sólido desempeño financiero caracterizado por balances operativos fuertes;*
- *Una administración capaz con sistemas y controles adecuados; y ausencia de pasivos contingentes y deuda directa."*²⁹⁵

Los elementos de calificación abren el presente apartado como una referencia expuesta por el propio gobierno municipal como ejemplo de su buen desempeño.

La situación que guardan las finanzas públicas municipales de Puerto Vallarta durante el periodo 2001-2003 (Ver Cuadro 49)²⁹⁶ describe en cuanto a la *Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto* un incremento anual sostenido en los tres años teniendo el mismo comportamiento el gasto público, sólo existe un equilibrio del ingreso y del gasto durante el primer año para el año 2002 el gasto supera al ingreso con un déficit de \$295,700.00 pesos y para el tercer año de la gestión el déficit asciende a \$9'882,056.00 pesos.

En cuanto a la *Autonomía financiera* en el primer año de gestión los ingresos propios representan el 48% por ciento del total de los ingresos, para el segundo año se incrementa un punto porcentual y en el último cae cuatro puntos porcentuales para quedar en 45% por ciento del ingreso, por lo que los ingresos propios del municipio representan casi la mitad del total de los ingresos, cuestión positiva. En materia de *Autonomía tributaria*, se aprecia los mejores números en el año 2001 con un 21% por ciento, debido al *"superavit de ejercicios anteriores y a la buena recaudación por más de sesenta millones de pesos,"* no se logró mantener en los siguientes dos años aunque el año

²⁹⁵ Idem, p. 44.

²⁹⁶ 1er. Informe de Gobierno, Puerto Vallarta, p.43. CDs, Informes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales. Así como el dictamen del Decreto del H. Congreso del Estado número 20,464 del 22 de enero del 2004 que aprueba la Cuenta Pública del año 2002. Asimismo, el dictamen del Decreto 21,307 publicado el 16 de mayo del 2006, que aprueba la Cuenta Pública del ejercicio 2003.

2003 se quedo a un millón de igualar al primer año, no obstante que fue año electoral.

La *Capacidad de inversión* no es coherente con el comportamiento en la captación de los ingresos propios, va en descenso pues en el primer año representó el 23% por ciento del total del egreso, disminuyendo en el año 2002 en un 15% por ciento y para el último año quedo en el 8% por ciento.

El *Peso del gasto administrativo* en el año 2001 es del 71% por ciento del total de los egresos, incrementándose en 74% por ciento del total de los egresos para el año 2002 y cerrando en el año 2003 en un 73% por ciento del total del gasto. Así, dentro del gasto administrativo sobre sale la nomina que para el segundo año representa el 40% por ciento del total del egreso, cuestión que se agrava severamente en el tercer año pues la nomina se incrementó de \$179'529,188.00 de pesos en 2002 a \$196'413,624.00 pesos en 2003, pero que no se refleja en el porcentaje del 22% que representa del total de los egresos por que "se castigo el recurso de Inversión" alimentado éste principalmente por los ingresos participables entre otros rubros.

Cuadro 49. Finanzas públicas de Puerto Vallarta, Jalisco, 2001-2003.

Conceptos	Ejercicios					
	2001		2002		2003	
Ingresos	\$412'212,512	100%	\$444'781,884	100%	\$458'306,883	100%
Impuestos	\$89'182,370	21%	\$75'971,682	17%	\$88'049,840	19%
Derechos	\$24'791,580	6%	\$26'849,780	6%	\$33'121,636	7%
Productos	\$8'875,106	2%	\$10'593,606	2%	\$7'402,252	1%
Aprovechamientos	\$75'484,313	18%	\$106'081,882	23%	\$78'216,392	17%
TOTAL DE INGRESOS PROPIOS	\$198'333,369	48%	\$219'496,950	49%	\$206'789,120	45%
Participaciones	\$161'905,649	39%	\$167'241,844	37%	\$192'297,251	41%
Aportaciones federales	\$51'973,491	12%	\$58'043,090	13%	\$59'219,512	12%
TOTAL DE INGRESOS PARTICIPABLES.	\$213'879,140	51%	\$225'284,934	49%	\$251'516,763	53%
Egresos	\$412'212,512	100%	\$445'077,584	100%	\$468'188,939	100%
Gasto de nómina	\$137'802,638	33%	\$179'529,188	40%	\$196'413,624	22%
Mantenimiento de los serv. Administrativos	\$20'693,067	5%	\$19'281,605	4%	\$17'888,337	3%
Mantenimiento de los serv. Públicos	\$29'317,308	7%	\$65'677,499	14%	\$63'209,487	13%
Mantenimiento de los serv. Sociales	\$105'361,514	25%	\$66'039,028	14%	\$67'799,495	14%
TOTAL DEL GASTO CORRIENTE	\$293'174,527	71%	\$330'527,320	74%	\$345'310,943	73%
Inversión Pública.	\$98'395,123	23%	\$67'905,757	15%	\$41'041,878	8%
Deuda Pública	\$1'648,850	0.4%	\$137,261	.03%	\$379,830	0.8%
Fondos de aportaciones federales (Ramo XXXIII).	\$19'002,996	4%	\$46'507,246	10%	\$81'456,289	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Cuentas Públicas 2001-2003.

Del primer año de la gestión 2001 al cierre en diciembre de 2003 el gasto en nómina se incrementó en \$58'610,986.00 pesos lo que representó el 42.53% por ciento de incremento salarial.

La *Relación que guarda el gasto administrativo y de inversión* es totalmente asimétrica, esto es, se aleja uno del otro, mientras el gasto administrativo aumenta la inversión disminuye notablemente.

El manejo en el gasto de los recursos provenientes del fondo de aportaciones (Ramo XXXIII) cuya naturaleza es el abatimiento de la pobreza y marginación social es una interrogante, en el año 2001 recibe \$51'973,491.00 pesos y sólo eroga \$19'002,996.00 pesos, lo que implica una transferencia de recursos a otras partidas que aun siendo de la rama de obra pública pudieron haber sido ejercidas como inversión pública directa del municipio, dado el monto de la inversión con respecto de los años siguientes. Si bien en el año 2002 fue menor por un monto de \$11'535,844.00 pesos que se presume fueron transferidos, para el año 2003 fue a la inversa pues recibió recursos de otras partidas municipales por un monto de \$22'236,777.00 pesos. Esta cantidad aproximadamente representa la cantidad transferida a otras partidas durante los dos años anteriores, por lo que se pone en evidencia el manejo discrecional de los fondos del ramo XXXIII.

La *Carga de la deuda* es manejable no llega al 1% por ciento del total del egreso y se encuentra dentro de parámetro estipulado por la ley y, por lo tanto existe un fuerte apalancamiento financiero.

Cabe hacer mención que la Auditoría Superior del Estado mediante Dictamen emitido el 15 de febrero del año 2005 *no aprueba la Cuenta Pública del ejercicio 2003 del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, fincando responsabilidad por la cantidad de \$1'881,147.55 pesos*, debido a que dentro de la auditoría practicada a la obra pública realizada durante el ejercicio 2003 se encontraron irregularidades consistentes entre otros conceptos: por la erogación no justificada realizada con recursos municipales por un millón doscientos mil pesos; así como por erogaciones de obra pública no justificada con recursos del Ramo XXXIII por más de medio millón de pesos; de igual forma por omisiones de ingresos de recursos por urbanizaciones que se debieron cobrar y no se hicieron. Asimismo, en los puntos resolutivos del mismo emite recomendaciones: *“abstenerse de contratar la adquisición de cualesquier bien o servicio con servidores públicos en funciones... Abstenerse de realizar contrataciones de prestación de servicios, con profesionistas que no reúnan los requisitos de ley...”*. Así, con todo lo anterior, el Congreso del Estado mediante Decreto 21307/LVII/06, procede con la aprobación de la Cuenta Pública del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2003, sólo sugiriéndose Al ayuntamiento que realice los procedimientos técnico administrativos que le permitan subsanar las deficiencias administrativas que se indican en el punto XII, inciso e) del cuerpo del dictamen. Siendo publicado el Decreto del Congreso el 16 de mayo del 2006 esto es, en el tercer año de la siguiente administración municipal.

3.5.5. Transparencia.

El gobierno municipal de Puerto Vallarta aprobó el Reglamento de Transparencia e Información Pública el 18 de marzo del 2003, en donde se establece que la Oficialía de Partes es la Dependencia encargada de recibir solicitudes y entregar la información. De igual forma el ayuntamiento estableció su página electrónica.

En cuanto a la disponibilidad de información sobre proveedores esta no se publica y se entrega en tanto se pida. La Información sobre los ingresos, egresos y deuda pública se publica en los informes de gobierno de los cuales el primero no informa sobre los gastos, pues da el total de egresos y las partidas son integradas en porcentajes de tal forma que no es claro. Para el segundo año el informe someramente redacta los números de la Carátula Resumen de la Cuenta Pública con graficas de porcentajes. De igual forma para el tercer año, graficas pero no la Cuenta Pública desglosada lo que evidencia opacidad en el manejo de los recursos públicos.

Asimismo, aparece en los informes de gobierno los listados de obras municipales. Hay Disponibilidad de ordenamientos municipales, pueden obtenerlos y aparecen en la página Web del municipio. Por último, las sesiones del Ayuntamiento son abiertas, pero el trabajo en comisiones no es público. Así, podemos concluir que ésta administración cumple con lo estipulado por la ley de transparencia vigente.

En materia de rendición de cuentas no se dan cuenta de procedimientos al interior de ayuntamiento, se favorecen los “arreglos” entre los actores políticos. Ante el Congreso del Estado es evidente nuevamente el “arreglo” entre los partidos políticos para aprobar una cuenta pública que había sido dictaminada en contra y con cargos por un faltante de \$1’881,147.55 pesos debido a que dentro de la auditoria practicada a la obra pública realizada durante el ejercicio 2003 se encontraron irregularidades, mediante dictamen emitido el 15 de febrero del año 2005 por la Auditoria Superior del Estado y que el Congreso del Estado procede a “limpiar” mediante Decreto 21307/LVII/06 aprobando la Cuenta Pública del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2003, publicado El Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 16 de mayo del año 2006.

El gobierno municipal de Puerto Vallarta, Jalisco, durante el periodo en estudio no formuló ni ejecuto mecanismo alguno para la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

4.5.6. Participación ciudadana y vecinal.

El 14 de mayo de 1996 el Cabildo vallartense aprobó el Reglamento del Comité de Juntas Vecinales que en su artículo 2 establece que *“el objetivo primordial de este reglamento es con la finalidad de que la Junta Vecinal, sea gestor y el coordinador con el Ayuntamiento en su colonia, así mismo proponga la ejecución de alguna mejora y promueva el funcionamiento y organización del*

mismo”. En el plan municipal de desarrollo no existe un capítulo sobre la participación ciudadana ni la organización vecinal, sólo se hace referencia a los denominados programas estratégicos: *Programa de Acción Comunitaria; Miércoles Ciudadano; Empiedra Tu Calle; Cambio Amigo*. Así la instancia municipal encargada de fomentar estos trabajos es la dirección de desarrollo social que replica programas sociales del estado y la federación, la acción de gobierno no se enfoca en la participación ciudadana como así se revisó en los trabajos encaminados a la elaboración del plan municipal, sino más bien en la organización vecinal como elemento central para la ejecución de obras en las colonias, barrios y delegaciones de la municipalidad como se observa en los informes de gobierno y, es que una de las características de los comités de obra es la aportación que realizan los vecinos para complementar los montos de la obra en sus colonias.

Así en materia de participación ciudadana se carece de mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales, no así en cuanto a las organizaciones económicas para las cuales se establecen mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de demandas como se observa (Ver Cuadro 50) en el siguiente cuadro:

**Cuadro 50. Ordenamientos municipales
de participación social en Puerto Vallarta, Jalisco, 2001-2003.**

Ordenamientos Municipales	Agentes económicos
Reglamento Interno del Consejo Consultivo de Turismo Municipal.	Sector turismo.
Reglamento Municipal para el Uso de el Malecón, La Plaza de Armas, el Malecón de la Marina y la Plaza Aquiles Serdán.	Comerciantes.
Reglamento de Consejo de Colaboración Municipal.	Empresas de la construcción y juntas vecinales.
Reglamento para la Promoción del Sistema de Tiempo Compartido.	Sector turismo.
Reglamento para el Comité de Planeación Urbana Municipal.	Industriales de la construcción
Reglamento para el Ejercicio de Comercio, Funcionamiento de Giros de Prestación de Servicios, Tianguis, Eventos y Espectáculos.	Empresarios y comerciantes establecidos.
Fideicomiso Puerto Vallarta.	Empresarios, comerciantes, industriales de la construcción, vecinos.

Fuente: Elaboración propia.

Es entonces que existen mecanismos de participación y toma de decisiones para los actores económicos de la municipalidad pero se carecen de reglamentos que establezcan mecanismos que garanticen la participación del ciudadano por lo que la “participación” en el desarrollo de la municipalidad no es incluyente ni equitativa, toda vez que esta enfocada mayoritariamente a los agentes económicos de la ciudad.

4.5.7. Gestión del territorio.

En cuanto al ordenamiento del territorio la municipalidad de Puerto Vallarta cuenta con la dirección de planeación urbana encargada de controlar y vigilar la utilización del suelo así como el otorgamiento de licencias de construcción y de

urbanización. Este municipio no cuenta con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano pero si tiene un Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población siendo su revisión y actualización *una prioridad para esta administración municipal* según reza el plan municipal de desarrollo que desde luego no se cumplió. “.. *rebasados por los tiempos y debiendo cumplir con las etapas legales. Al día de hoy, entregamos un documento certificado mismo que ampara todas las observaciones, comentarios e inconformidades vertidas en torno a la actualización del plan.*”²⁹⁷ Llevaron a cabo todo el sinuoso proceso de revisión y actualización del mismo incluyendo la consulta pública y 22 reuniones de trabajo para dar contestación a las 341 observaciones presentadas por colegios, asociaciones vecinales, comerciantes, inmobiliarias, empresarios hoteleros, etc..., pero no les “*alcanzo el tiempo*”, de tal forma que no lograron someterlo para su aprobación ante el ayuntamiento.

Para complementar lo anterior en Puerto Vallarta esta vigente un Reglamento de Construcciones que data de 1991 que no fue actualizado con la entrada en vigor en 1994 de la nueva Ley de Desarrollo Urbano y mucho menos con la Reforma Municipal del 2000, por lo que ésta norma es obsoleta e incentiva la discrecionalidad de la autoridad municipal en el ordenamiento del territorio “*los empresarios que sólo lucran y se van, como los desarrolladores inmobiliarios. Su molestia se debe a que a los inversionistas no se les obliga a reinvertir una parte mínima en vialidad e infraestructura.*”²⁹⁸ Recibiendo el gobierno municipal las urbanizaciones y otorgándoles la licencia de habitabilidad para después el propio gobierno destinar o acordar con los vecinos las obras de infraestructura que no realizó el desarrollador, pero que el gobierno local admitió.

En éste contexto en la municipalidad de Puerto Vallarta existen 171 asentamientos humanos irregulares,²⁹⁹ ubicadas en grandes zonas ejidales, “... *en el Pitillal residen más de 110 mil personas en 90 colonias, algunas con más de 20 años de antigüedad...*”³⁰⁰ con enormes rezagos en infraestructura urbana, lo que provoca enfermedades por la tierra y las aguas negras que corren por las calles. Si bien se informa sobre la regularización de cinco asentamientos humanos irregulares y la existencia de veinticuatro en proceso, no dan cuenta de la existencia de programas municipales para la regularización de asentamientos irregulares.

Situación muy grave, si tomamos en cuenta que según INEGI en el año 2000 la población es de 184,728 habitantes y tan sólo en el Pitillal son 110,000 personas, por lo tanto, más del cincuenta por ciento de los habitantes del municipio viven en zonas irregulares, carentes de los servicios básicos.

La dirección de planeación es la instancia municipal encargada de la gestión ambiental cuestión que no sólo pone en entredicho la prioridad que representa

297 3er. Informe de Gobierno, Puerto Vallarta, p. 31. CDs, Informes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

298 Palabras del Presidente de la COPARMEX Vallarta, Mario Sacramento Marrero. REVISTA PROCESO, “*Hacia la acapulquización*”, Miguel Ángel Infante Villegas. Proceso Jalisco, 10 de febrero de 2008, p. XIV.

299 El total de asentamientos irregulares, corresponde a las acciones tramitadas ante la SEDEUR. Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano, 15 de abril del 2005.

300 REVISTA PROCESO, “*Hacia la acapulquización*”, Miguel Ángel Infante Villegas. Proceso Jalisco, 10 de febrero de 2008, p. XV.

para el gobierno municipal la protección al ambiente sino que coloca la gestión ambiental bajo el enfoque urbanístico lo que es sumamente riesgoso, dados los antecedentes en el manejo de las urbanizaciones y con los 171 asentamientos humanos irregulares. De igual forma no existe el instrumento rector de la gestión ambiental: *ordenamiento ecológico del territorio* al igual que en materia urbanística el citado *programa municipal de desarrollo urbano*. Así, la discrecionalidad por parte de la autoridad es un hecho pues no existen normas, criterios y lineamientos formales que restrinjan la actuación gubernamental en el ordenamiento del territorio, incluso se carece de un Reglamento de Ecología y Protección Ambiental por lo tanto, el gobierno municipal esta en una situación de mucha fragilidad ante las demandas sociales y frente a las presiones del crecimiento económico de la región, la balanza se inclina ante la fuerza de las normas informales en la gestión del ordenamiento del territorio.

“Vuelvo a insistir, en el momento que el estero del Salado, que donde desemboca el río Ameca y que lo sequen, lo que lo está secando, dizque está protegido, pero vea usted la cantidad de colonias que están alrededor de él que le están quitando el agua, se seque, se les van a ir las ballenas jorobadas, se nos van a ir delfines, se nos van a ir todo”.³⁰¹

Así podemos observar que la acción pública esta determinada por reglas y criterios no formales que están sujetos a valores alejados del desarrollo humano local y sustentable, los reportes de la acción gubernamental van por el lado de los programas de educación ambiental, cultura ambiental y verificación normativa, en este último se reportan más de ochocientas verificaciones.

Por último, en materia de protección civil existe una dependencia encargada de la protección civil y bomberos, así como el Reglamento Municipal de Protección Civil, no existe un atlas de riesgos que puso en evidencia la reacción del gobierno municipal ante el desastre provocado por el huracán Kena en el año 2005.

4.5.8. Desarrollo económico.

La importancia económica internacional de Puerto Vallarta se confirma con la enorme captación de inversión extranjera en desarrollos turísticos que rebasan la dimensión local, toda vez que la inversión extranjera es un factor preponderante en la económica regional y del factor de integración a la economía global.³⁰² Así, el papel que le toca jugar al municipio esta supeditado a las políticas y flujos de capitales nacionales y extranjeros, orientándose su trabajo a la gestión de territorio en donde es *sumamente pobre* su desempeño como lo hemos podido observar en el punto anterior. Por lo tanto, pareciera que sólo le queda al gobierno municipal dar facilidades a los inversionistas y

³⁰¹ CINFUENTE LEMUS JUAN LUIS, investigador y Honoris Causa por la Universidad de Guadalajara. *Advierte sobre el deterioro ambiental de Puerto Vallarta como resultado de un crecimiento desordenado.* <http://www.notisistema.com/noticias/?cat=1&paged=6>

³⁰² LOPEZ MENDEZ Graciela, TORRES MONTES DE OCA, Abelino, *“Explicaciones teóricas y tendencias recientes del comercio internacional y la inversión extranjera”*. En Globalidad y Región, algunas dimensiones de la reestructuración económica en Jalisco. LÓPEZ MENDEZ Graciela (Coor), Universidad de Guadalajara- Juan Pablos Editor, México 200, p. 87.

prestar eficientemente los servicios básicos con excepción del agua, como veremos más adelante.

Esta administración municipal cuenta con una dirección de turismo y desarrollo económico que se encarga de la promoción y fomento económico entre ellos, el otorgamiento de incentivos previstos en la ley de ingresos y, la formulación de políticas de participación, logrando impulsar la aprobación del Consejo Consultivo de Turismo Municipal como órgano colegiado, interinstitucional y plural de asesoría, concertación y apoyo técnico para el turismo, así que el gran sector económico no sólo tiene un espacio sino que “propone” las políticas que el gobierno municipal ha de impulsar como poder público local.

Por otro lado, diseccionado la atención a los pequeños y microempresarios la administración municipal firmó un convenio con el Fondo Jalisco de Fomento Empresaria (FOJAL), lo que permitió que se otorgarán más de doscientos créditos para proyectos productivos por más de doce millones de pesos durante los años 2002 y 2003. Así el municipio impulsa la creación y consolidación de iniciativas locales de empleo.

En esta gestión municipal resalta la creación de una Comisión Municipal de Filmaciones que logro apoyar a 29 proyectos que generaron una derrama económico de aproximadamente tres millones de dólares.

El gobierno local de Puerto Vallarta durante la gestión que se analiza no realizó acciones tendientes a la construcción de una visión colectiva de desarrollo local, no se crearon iniciativas locales de desarrollo económico, se apoyaron proyectos de inversiones internacionales, pero no se formularon políticas tendientes al desarrollo económico local.

4.5.9. Servicios Públicos.

El suministro eficiente de los servicios públicos para una ciudad con más de doscientos mil habitantes, con creciente inversión extranjera en infraestructura turística rebasa al presupuesto municipal por lo que se hace indispensable la intervención de los recursos estatales y federales para asegurar la prestación eficiente de los servicios, en éste contexto se aprobó mediante Decreto 9608 de diciembre de 1997 del Congreso del Estado la Ley del Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, que crea al Organismo Público Descentralizado (O.P.D) con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es la prestación, administración, conservación y mejoramiento de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco (SEAPAL), asegurándose que el O.P.D. se encargue del servicio público más importante para la ciudad. Esta empresa pública se integra mayoritariamente de funcionarios estatales un representante del gobierno municipal y del Fideicomiso Puerto Vallarta y, por usuarios del agua designados por el gobernador del Estado siendo muy reducida la participación del gobierno municipal. Éste sistema ha logrado obtener premios de calidad internacional y su recaudación es de las más altas del país.

A principios de 1995 inicio operaciones una planta de tratamiento de aguas residuales denominada Norte II con una inversión de 101 millones de pesos en base a un financiamiento compuesto de la siguiente manera: un crédito del Banco Nacional de Obras y Servicios BANOBRAS que representó 25% por ciento de la inversión, así como un capital de la empresa privada mexicana que complemento el otro 25% por ciento, asimismo Internacional Finance Corporation (IFC) aportó un 20% por ciento y por último Biwater (empresa británica) entregó el 30% por ciento de la inversión, la planta fue concesionada por quince años a la Compañía Tratadora de Aguas Negras de Puerto Vallarta S.A. de C.V., planta de tratamiento que beneficia a 250,000 habitantes pero desafortunadamente esta operando al 80% por ciento de su capacidad debido a que el 20% por ciento de la población no esta conectado al sistema de alcantarillado,³⁰³ cifras muy conservadoras como lo hemos podido analizar en el punto sobre la gestión del territorio con el gran número de asentamientos humanos irregulares.

Una aproximación al estado general que guarda la gestión de los servicios públicos municipales (Ver Cuadro 51) refiere en principio la prestación de todos los servicios públicos encomendados al gobierno local independientemente del nivel de cobertura de los servicios así como de la eficiencia en el suministro de los mismos a toda la población. La existencia de programas para la prestación eficiente de servicios se enfoca claramente en aquellos que impactan en los visitantes. Así, en aseo público es notoria la existencia de ordenamientos y programas a la recolección y traslado, pero no así en cuanto a la disposición final pues el basurero municipal no logró mejoras. De igual manera en materia de calles y calzadas, parques y jardines, centros culturales y desde luego la Seguridad Pública en la que se logra la capacitación a través de cursos de homologación policial de 400 elementos que la conforman.

Asimismo la institucionalización en la prestación de los servicios públicos va de la mano con la imagen de la ciudad y los programas emprendidos están enfocados a ello por ejemplo: Sistema de recolección Reciclaje y Relleno Sanitario (SIRRRVA); Consejo del programa de Recolección de la basura (PROREBA); Consejo Municipal del Fomento Deportivo y la certificación del rastro municipal como Tipo Inspección Federal (TIF).

Existen los ordenamientos básicos municipales para regulen la prestación de los servicios públicos de tal manera que se tiende a fortalecer la institucionalización y buen funcionamiento del servicio.

En el cuadro 51 destacan los mercados y cementerios para los cuales las acciones se encaminan al mantenimiento pero sobre todos están los estacionamientos que evidencia el problema vial de la ciudad y la falta de programas de la administración municipal tendientes a resolver el gran problema vial de ésta ciudad sobre todo en su zona centro.

³⁰³ Comisión Nacional del Agua, *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias*. México, abril 2001, p. 196.

Cuadro 51. Situación de la prestación de servicios públicos municipales en Puerto Vallarta, Jalisco. 2001-2003

Servicio público	Instancia municipal	Normatividad	Política	Programa / proyecto / acción.
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final.	Sistema de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco, OPD	Decreto 9608 de diciembre de 1997, el Congreso del Estado aprueba la Ley del Sistema.	SI	SI
Alumbrado público.	Dirección de Servicios Públicos.	No hay.	SI	Instalar sistemas de medición. Lograr el 95% de cobertura municipal.
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.	Dirección de Servicios Públicos.	Reglamento Municipal para el Servicio de Limpia de Puerto Vallarta. Reglamento del Consejo del Sistema de recolección Reciclaje y Relleno Sanitario (SIRRRVA). Reglamento del Consejo del programa de Recolección de la basura (PROREBA).		Implementar recolección separada. Cambio de rutas y horarios. Cierre y abandono del actual basurero municipal.
Mercados.	Jefatura de mercados.	Reglamento para el Ejercicio de Comercio, Funcionamiento de Giros de Prestación de Servicios, Tianguis, Eventos y Espectáculos (anterior a esta gestión).		Mantenimiento.
Rastros y servicios complementarios	Dirección de Servicios Públicos.	No hay.	No hay.	Obtener certificación de Rastro TIF.
Estacionamientos	No hay.	No hay.	No hay.	No se informa
Panteones	Dirección de Servicios Públicos.	Reglamento de Cementerios.	No hay.	Mantenimiento. Equipos de computo.
Calles, parques y jardines.	Dirección de Servicios Públicos.	Reglamento Municipal para el Uso de el Malecón, La Plaza de Armas, el Malecón de la Marina y la Plaza Aquiles Serdán. Reglamento de Nomenclatura y Monumentos.	No hay	Reforestación. Adquisición de vehículos y renovación de equipos.
Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.	Dirección General de Seguridad Pública.	Reglamento de Policía y Buen Gobierno.	No hay	Certificación de capacitación policial a 400 elementos
	Dirección General de Seguridad Pública.		No hay	Señalización turística.
Centros deportivos	Departamento de Cultura y Recreación.	Reglamento Municipal del Deporte.	Consejo Municipal de Fomento Deportivo.	Rehabilitación y Construcción de Unidades Deportivas
Centros culturales.	Departamento de Cultura y Recreación.		No hay.	Infraestructura cultural en cada Delegación Municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Gobierno 2001-2003.

Por un lado, podemos concluir que el fracaso de los servicios públicos de ésta administración se enfoca en los estacionamientos y la disposición final de los residuos sólidos municipales (vertedero municipal) pues es evidente la ausencia de políticas para la prestación eficiente. Por otro lado, es menester señalar que la eficiente prestación de los servicios públicos por el municipio esta íntimamente ligada a su efectiva gestión en materia de ordenamiento y gestión del territorio, toda vez que las acciones del gobierno municipal “*dejar pasar, dejar hacer*” no sólo provocan un desorden urbano como se observa en los asentamientos humanos sino que impactan directamente en la calidad de vida de sus habitantes pues continuará siendo ineficiente en suministrar los servicios básicos como agua potable y alcantarillado si continua generando condiciones de marginación.

4.5.10. Bienestar social.

En cuanto a la gestión de programas estatales o federales se estudia el comportamiento de la gestión del gobierno municipal en razón de la firma de Convenio de Desarrollo Social denominado Ramo 20 a partir de una aproximación a la gestoría regional y con ciudades de características similares (ver anexo 4) lo que permitirá obtener algunos elementos que permitan comparar, con sus dificultades metodológicas y sesgos la capacidad de gestión de esta administración municipal.

En este orden de ideas y con las reservas metodológicas se observan los programas *Jornaleros Agrícolas e Iniciativa Ciudadana* donde los municipios de esta región no logran un solo peso, en el programa de *Jóvenes por México* sólo el municipio de Puerto Vallarta logro más de trescientos mil pesos, en el programa *Apoyos a la palabra* gestionó nuevamente más de trescientos mil pesos, pero fue superado por Tomatlán que es eminentemente un municipio agrícola.

En el *Programa Habitat* sólo Puerto Vallarta califica en la región pues por reglas de operación esta reservado para las ciudades, logrando gestionar más de diecinueve millones de pesos lo que implicó el financiamiento de proyectos y programas encaminados al suministro de infraestructura contra la pobreza urbana, como así lo observamos en la primer parte de este punto. Esta gestión supera la captación de recursos de municipios similares en todo el Estado sólo por debajo de Tlaquepaque y Zapopan. La gestión de programas estatales y federales presenta un desempeño regular toda vez que la suma de la gestoría de proyectos da un total de \$19'804,463.00 pesos que representa el 48.25% por ciento de la partida municipal del gasto de Inversión, pues no es suficiente ya que Puerto Vallarta es un municipio de grandes contrastes en su desarrollo por una parte es un destino turístico de mayor crecimiento en la inversión extranjera en el occidente del país y por la otra, la población que vive del turismo en asentamientos humanos irregulares sin servicios básicos como el drenaje, el Vallarta de los residentes extranjeros y de la migración nacional.

Esta administración municipal en materia de política social local da cuenta sobre la implementación de programas como el *Miércoles Ciudadano* enfocado a la atención de peticiones de los habitantes de las colonias, sobre rezagos en servicios básicos e infraestructura urbana. Asimismo, a través de la organización de la Juntas Vecinales se estructuró el *Programa de Acción Comunitaria* destinado a infraestructura urbana y servicios públicos con participación económica de los beneficiarios, con similares características fue el programa *Empiedra tu calle*. Otro programa fue el *Sábado en tu colonia* encaminado a campañas de limpieza y mejoramiento urbano. Así, podemos resumir que estos programas llevados a cabo por la administración municipal sólo se enfocan al suministro de infraestructura urbana para servicios públicos debido al gran rezago en los mismos, responsabilidad del propio gobierno municipal que *dejo pasar* al permitir la construcción de asentamientos humanos irregulares. Así, con la ayuda de los vecinos se suministran los servicios públicos por lo tanto se deja ver la inexistencia de políticas locales de bienestar social, más aún, siendo la participación ciudadana un política inexistente por éste gobierno, la política social tiene un enfoque asistencialista que se ejecuta a través del sistema DIF Municipal.

Antes de pasar a las conclusiones, sobre el proceso de entrega-recepción la administración entrante (2004-2006) declaró a la prensa haber encontrado anomalías en los primeros días de la administración “*dejaron pendientes 4 millones y medio de pesos para un fideicomiso.*”³⁰⁴ Ésta situación no refleja el dictamen no aprobatorio del órgano fiscalizador que finca casi dos millones de pesos en la cuenta pública del 2003 y que el Congreso del Estado no retomó, aprobándola, situación que se expuso anteriormente en el punto de las finanzas públicas (4.5.4.).

Conclusiones:

1. El gobierno municipal de Puerto Vallarta 20001-2003 en principio estableció la normatividad para asegurar la eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas, la falta de actualización del reglamento de construcciones así como del programa de desarrollo urbano y la no aprobación de un sistema para la administración de los recursos humanos son hechos que facilitan la actuación de la autoridad municipal al margen de la ley y facilitan los actos de corrupción.
2. La administración municipal de Puerto Vallarta 2001-2003, trabajó en la conformación de un sistema de profesionalización para los servidores públicos municipales, fue la primer administración en el estado de Jalisco que logró la implementación de un Manual de Organización, de un Subsistema de Capacitación así como la actualización y estructuración de todos los perfiles de puestos existentes dentro del ayuntamiento, lograron la publicación del reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio como una parte central de las Condiciones Generales de Trabajo, faltando la publicación del Manual de Perfiles de Puestos, porque no se lograron acuerdos entre los actores políticos locales de tal forma que no fue retomada ésta política por la administración entrante.
3. El gobierno municipal no constituyó el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), aprobó un plan de gobierno elaborado por consultores, no elaboró un plan municipal de desarrollo.
4. El desempeño en el manejo de las finanzas públicas municipales es negativo sólo dos indicadores muestran una relativa mejoría la autonomía financiera y la autonomía tributaria, el equilibrio de los dos primeros años no se logró para el tercero pues cayó en déficit, situación que evidencia el manejo honesto de las finanzas como lo señala el dictamen que no aprueba la cuenta pública del ejercicio 2003 fincando responsabilidad.

304 Periódico Mural de fecha 4 de enero del año 2004.

5. Si bien el gobierno local aprobó un reglamento de Transparencia e información pública no hizo pública la información que como sujeto obligado así le correspondía.
6. En cuanto a la participación ciudadana, se concluye que no existió un mecanismo para garantizar la atención incluyente de las demandas ciudadanas y un aliento a la participación ciudadana institucionalizada en el proceso para formular y realizar la acción pública local. Asimismo, no existieron mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales, con excepción de los asuntos del turismo y el desarrollo económico para lo cual si estableció consejos con participación privada y que fue reglamentada. En este orden de ideas, se puede concluir que el gobierno municipal no logró consolidarle como un *buen gobierno* local.
7. La gestión del territorio esta dominada por los intereses de los actores políticos y económicos locales, la existencia de 171 asentamientos humanos irregulares (años 2003) contrasta con el desarrollo de la infraestructura turística, así como el permanente acoso de las áreas naturales como el estero del Salado y los cauces de ríos y arroyos para ser invadido por nuevas la urbanizaciones son ejemplos de los productos logrados por los diversos actores locales.
8. En materia de desarrollo económico es evidente la eficiencia en la gestión de recursos de programas estatales y federales. Asimismo, es incluyente y permanente la participación de los actores económicos locales a través de los diversos consejos municipales y la gestión de proyectos, contrastando con la ausencia de una política de desarrollo económico local, no existen documentos y por lo tanto se infiere que no hay concesos locales.
9. En materia de servicios públicos, es una administración eficiente, sólo la disposición final de los residuos (relleno sanitario) y el servicio de *estacionamientos* son una demanda social no atendida por el gobierno local.
10. En cuanto la gestión local para el *Bienestar Social* la administración presenta un desempeño regular toda vez que la suma de la gestoría de proyectos representa el 48.25% por ciento de la partida municipal del gasto de Inversión. Asimismo, no se elaboró una política social local, hubo acciones con enfoque asistencialista realizadas por el sistema DIF Municipal.

Del análisis de los diez ámbitos de la gestión local, en cinco el comportamiento de los indicadores tienen un desempeño negativo, en tanto que en tres campos de la gestión su desempeño es positivo y, en dos ámbitos hay una tendencia mayormente positiva. Por lo que se puede constatar que el gobierno municipal de Puerto Vallarta, Jalisco 2001-2003, no logró consolidarle como un *buen gobierno* local.

Capítulo V. Construcción de los gobiernos municipales.

El desarrollo del presente capítulo (tercer paso en la estrategia metodológica) se conforma por dos temas: el primero *La Capacidad de Gobernar* (5.1.) cuyo objetivo es *Conocer si la reforma municipal y las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal, los ayuntamientos objeto del estudio de casos lograron constituirse como gobiernos locales*, para lo cual se trabaja en dos ejes de análisis:

- *La Construcción de la gobernabilidad* (5.1.1.).
- *La Capacidad de gobernar para impulsar la acción pública (La institucionalización de las políticas municipales)* (5.1.2.).

El Segundo tema son las *Conclusiones finales* (5.2.), su objetivo es comprobar la hipótesis a partir de dar respuesta a la preguntas de investigación.

5.1. La capacidad de gobernar.

Para ésta etapa del análisis, los trabajos se enfocan en la acción local de los gobiernos locales de Acatic, Mexicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, toda vez que de las conclusiones vertidas tras los estudios de casos las administraciones municipales de Casimiro Castillo y, de Ocotlán, Jalisco, no lograron estructurar una política municipal, de tal forma que no es factible elaborar un análisis sobre la misma acorde al objetivo fijado para éste apartado.

5.1.1. La construcción de la gobernabilidad.

Para evaluar el grado de la *Construcción de la gobernabilidad* en los gobiernos municipales se observará el cumplimiento de los siguientes elementos de análisis (desarrollados en el punto 2.3.1. del capítulo metodológico) a efecto de constatar su realización y obtener elementos de conclusión sobre la construcción de la gobernabilidad en la municipalidad.

ACATIC, JALISCO.

1.a. La existencia de la acción gubernamental.

Para el presidente municipal de ésta administración la participación social en la planeación del desarrollo es uno de los proyectos más importantes impulsados durante su gestión toda vez que la planeación del desarrollo fue el sustento de

las acciones de su gobierno y representó una nueva forma de gobernar con la participación de los ciudadanos.

1.b. El diseño y operación de los instrumentos de gestión (organizacional, normativa, institucional).

Para diseñar la estrategia el gobierno municipal tomó en cuenta diversas situaciones como la demanda de atención a las necesidades de las localidades y la buena recepción de la población a la propuesta de participar con el gobierno en las soluciones a los problemas así como la aceptación de los actores políticos para cambiar la forma de gestionar los proyectos y las obras. En éste contexto la oficina del ramo XXXIII fue interactuando socialmente para estructurar la participación de los ciudadanos a través de la conformación de comités de vecinos con elecciones abiertas en todas las localidades, ranchos y barrios de la cabecera municipal con una participación aproximada de cinco mil personas, dando origen al comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN), donde se elaboró el Plan Municipal de Desarrollo 2001-2020 y, surgieron las propuestas de acciones y proyectos que el municipio gestionó. Los comités fueron la base de la organización y participación de los ciudadanos de allí se derivaron por un lado, los comités de obras con el objetivo específico de organizar la participación de las personas de una comunidad en el suministro de la infraestructura básica (agua, drenaje, electrificaciones) y por el otro, la participación social a través de asociaciones civiles, lo que implicó al gobierno municipal la concientización y negociación de acuerdos con los grupos y organizaciones sociales tradicionales (campo, deporte, artesanos) para formalizarlas cuya personalidad legal les permitiera gestionar, recibir y administrar recursos de los diversos programas oficiales.

La instancia municipal mediante la cual el presidente municipal formuló e instrumentó el proceso de participación ciudadana y el sistema local de planeación del desarrollo fue la *oficina del ramo XXXIII* dependiente en organigrama de la dirección de obras públicas. Asimismo, las normas y procedimientos de éste sistema de planeación participativa se establecieron un reglamento municipal de Coplademun que sirvió de referente más no fue publicado y por lo tanto no tiene vigencia.

1.c. ¿Qué elementos de política y gestión se crean entre las dimensiones de la administración que dan origen a la acción pública?.

En la implementación de ésta política el gobierno municipal de Acatic: a) Creó instancias y procedimientos específicos para la participación social en las decisiones públicas que implicaron la asignación de partidas presupuestales; b) Incentivó la modificación de conductas y espacios de control al realizar elecciones abiertas en las comunidades; c) Creó incentivos y los controló a través de la regla de la participación económica en los proyectos tanto de orden social como de infraestructura para el suministro de servicios públicos; d) Logró incentivar a las organizaciones sociales y vecinales en la gestión de acciones y proyectos para el desarrollo local; e) Incrementó la eficiencia y eficacia de las instancias municipales (burocracia local) toda vez que su desempeño estaba ligado a la participación de los ciudadanos y con ello a la eficacia en las

gestiones sociales; f) Hizo público el recurso financiero destinado a la inversión toda vez que la inversión directa de recursos para proyectos equivalió a la tercera parte del presupuesto de egresos y, g) Tejió acuerdos y acompañó la formalización jurídica de organizaciones sociales para gestionar sus propias demandas.

2.a. ¿Cómo se da la participación ciudadana en la formulación de la política?

Inicialmente en la formulación de la política estuvo a cargo del presidente municipal y su equipo de trabajo, durante el proceso de implementación de la política el funcionamiento de los comités vecinales así como de las organizaciones sociales dictaron el camino y los ajustes a los procedimientos de la participación ciudadana así como en el desempeño de la administración municipal, de tal manera que conforme fue avanzando el trabajo se fue dando forma al sistema de planeación participativa, las exigencias del proceso fueron dictando las normas que le dieron forma a ésta política.

2.b. ¿Cómo se reciben y procesan las propuestas?, ¿y se toma las decisiones?

En el seno de los comités vecinales así como de las organizaciones sociales se exponían las demandas y se negociaban las propuestas de acciones y proyectos. Las dependencias municipales asistían al presidente como referente técnico para procesar las demandas. Asimismo, para la determinación de ciertas obras las localidades tuvieron como limitante su aportación económica.

En la elaboración del presupuesto de egresos del municipio estuvo ausente la participación social.

3.a. Los resultados que se obtuvieron con la implementación de la política municipal.

La gestión de proyectos impulsados por las asociaciones civiles y el ayuntamiento logró captar más de ocho millones de pesos en proyectos como la planta de tratamiento de aguas residuales, en la perforación de doce pozos de los cuales sólo en seis se obtuvo agua para el consumo humano en zonas rurales. Asimismo la construcción de la escuela de educación especial; la construcción del hospital urbano, así como del centro de rehabilitación de la municipalidad y, la construcción que consistió en la ampliación del puente de ingreso.

Además se puso en marcha el proyecto denominado Parque Industrial de Acatic, con la finalidad de impulsar la actividad económica de las tejas y los ladrillos en la municipalidad, lográndose la gestión de seiscientos mil pesos para ser destinados a la capacitación de los artesanos y, más de dos millones de pesos para la adquisición de los terrenos en los que se ubica el parque industrial, éste programa no se logró concluir por la terminación del periodo constitucional de la administración dicho proyecto no fue retomado por la nueva administración dejando abandonadas las instalaciones.

3.b. Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental.

El desempeño de la acción gubernamental y la vinculación entre los actores locales e instituciones de la municipalidad fue dirigida e incentivada por el presidente municipal, los acuerdos entre los actores locales, las instancias y procedimientos específicos para la participación social incluídas las elecciones abiertas en las comunidades, incentivaron la participación ciudadana y entre otras acciones la aportación económica en las acciones y proyectos realizados, pero la existencia de los acuerdos y las reglas que soportan al sistema de planeación participativa para el desarrollo local no fueron formalizadas tendientes a su institucionalización originándole una fragilidad al sistema de planeación participativa que impactó directamente en el desempeño y la efectividad de la acción gubernamental, pues el sistema quedó sujeto a la voluntad política del presidente municipal en turno.

Si bien el gobierno logró acuerdos con actores locales para desatar procesos de desarrollo local éstos no lograron permanecer al cambio de administración municipal. De igual forma, la instancia municipal líder de la política -oficina del ramo XXXIII- durante éste periodo no se le formalizó como titular ejecutiva del sistema de planeación municipal por lo tanto perdió su ubicación política, burocrática y presupuestal dentro de la municipalidad. Por último, la situación del reglamento del Coplademun que fue la referencia normativa de la política durante el periodo 2001-2003 radicó en su falta de publicación y por lo tanto no vigencia, de tal forma que no se formalizaron las reglas del sistema de planeación participativa lo que no favoreció su permanencia.

Conclusiones:

Primero: Qué es evidente y se constata que durante el periodo de gestión en el cual se implementó la política bajo estudio se dieron los pasos para construir la gobernabilidad toda vez que hubo disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político local y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes, así como a actuar y desarrollarse dentro de las nuevas reglas, situación que quedo plenamente demostrada con la participación en el proceso así como en la gestión de los proyectos y los productos logrados.

Segundo: Que dados los elementos que permiten constatar la *construcción de la gobernabilidad* en la municipalidad durante el periodo de la administración que se estudia, el peso que representa la fragilidad institucional en la implementación de la política local es determinante, pues la ausencia del reglamento municipal que instituya al sistema de planeación, la estructura orgánica y presupuestal que lo haga funcionar, dada la falta de acuerdos entre los actores locales, no permitió consolidar la acción pública local y con ello fortalecer la gobernabilidad lograda, toda vez que al cambio de administración municipal ésta política no logró permanecer en la agenda de políticas del nuevo gobierno.

MEXTICACAN, JALISCO.

1.a. La existencia de la acción gubernamental.

El presidente municipal de Mexxicacan y el director de desarrollo económico llevaron a cabo acciones que fueron integrando en una política denominada *Desarrollo Económico de Mexxicacán* con el objetivo de generar cadenas productivas alrededor de la producción del helado, de reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad, generar empleo, reducir la emigración y, proyectar al municipio como la capital nacional del helado.

1.b. El diseño y operación de los instrumentos de gestión (organizacional, normativa, institucional).

En el plan municipal de desarrollo 2001-2021 se establece un programa de infraestructura productiva conformado a partir de proyectos tendientes a elaborar diagnósticos de actividades económicas para crear espacios físicos de producción, optimizar la organización y fomento de la industria del helado, fomentar nuevas empresas, apoyar la creación de cadenas productivas e impulsar el desarrollo tecnológico, en un contexto local donde productores nacionales de helados y paletas oriundos del municipio se reúnen anualmente para celebrar una tradición religiosa.

La dirección de desarrollo económico fue la instancia municipal encargada de formular e implementar la política, integró un grupo de asesores externos – organizaciones públicas y privadas- para realizar estudios, capacitar y asesorar en la formulación de la política a partir de la cual se tejieron acuerdos con los empresarios paleteros locales, se impulsó la creación organizaciones sociales como las cooperativas para fomentar la actividad productiva, se gestionaron recursos que permitieron la construcción de infraestructura para la producción y servicios, para la adquisición de maquinaria, así como para la capacitación a productores agropecuarios y cooperativas de producción.

El presidente municipal y el director de desarrollo económico crearon una instancia local para el desarrollo empresarial denominada Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C., mediante la cual se estructuraban los proyectos, gestionaban los recursos así como el acompañamiento en el desarrollo y seguimiento de los proyectos económico-productivos. El consejo directivo de la asociación civil estaba conformado por los representantes de los empresarios paleteros y el presidente municipal a título personal, el director de desarrollo económico a título personal fungía como administrador de la misma.

La instancia municipal de desarrollo económico si figuraba dentro del organigrama municipal pero no estaba regulada toda vez que el ayuntamiento de ésta administración no aprobó un solo reglamento municipal, incluyendo la normatividad municipal correspondiente a la política de desarrollo local.

1.c. ¿Qué elementos de política y gestión se crean entre las dimensiones de la administración que dan origen a la acción pública?.

La política formulada por el gobierno municipal impulsó primero la construcción de acuerdos entre los propios empresarios productores de paletas y helados preparando las condiciones a través de la organización de la primera exposición: *“heladoexpo Mexticacán”*, una vez avanzados los acuerdos se trabajó con los agricultores en torno al cambio de cultivos acordes a las materias primas que los empresarios paleteros requieren para su producto y, con las personas demandantes de empleos en la concientización para la constitución de cooperativas de producción para la elaboración de insumos para las paletas y los helados, en una municipalidad que no cuenta con una tradición o antecedentes en la formación de cooperativas. A la par se desarrollaron proyectos que fueran constituyendo una cadena productiva logrando generar más de cien empleos directos en una municipalidad cuyo mayor empleador es el municipio, lo que indica que se crearon instancias y procedimientos pues existe nuevas organizaciones y reglas de interacción, se modificaron las conductas y espacios de control como lo demuestra la constitución de sociedades cooperativas para la producción de vasos, bolsas para paletas, etcétera, así como el cambio de cultivos de maíz por fresa. Se crearon incentivos para las organizaciones encargándose de las gestiones el Centro de desarrollo empresarial Altos-Integra.

Así, ésta política municipal: a) Creo instancias y procedimientos específicos para la participación social en las decisiones públicas que implicaron la asignación de partidas presupuestales y la gestión de proyectos con recursos; b) Incentivó la modificación de conductas y espacios de control al crear organizaciones de productores del campo y cooperativas de producción; c) Creó incentivos y los controló a través del Centro de desarrollo empresarial Altos-Integra, así como por la creación de nuevas reglas de la participación en la gestión de programas para proyectos productivos locales; d) Logró incentivar la organización empresarial, así como la social-productiva con los agricultores, las vecinas y vecinos en la conformación de cooperativas en proyectos para el desarrollo local; e) Incrementó la eficiencia y eficacia de las instancias municipales (burocracia local) toda vez que su desempeño estaba ligado a la participación de los ciudadanos y con ello a la eficacia en las gestiones; f) Hizo pública la gestión de recursos financieros destinados a la inversión para los proyectos desarrollados por la organización social y empresarial y, g) Tejió acuerdos y acompañó la formalización jurídica de la organización empresarial y, de las organizaciones sociales.

2.a. ¿Cómo se da la participación ciudadana en la formulación de la política?

La formulación de la política de desarrollo económico local exige que el gobierno municipal se abra a la participación de los actores económicos y de la sociedad para interactuar en la elaboración conjunta de una estrategia local para el desarrollo de la municipalidad. Así tanto empresarios locales como aquellos agrupados en la Asociación Nacional de la Industria del Helado Mexticacán A.C., como los ciudadanos quienes se agruparon entre otras organizaciones como en la Asociación para el Desarrollo de Mexticacán, A.C.,

exponen que el gobierno municipal fomenta la participación y cooperación de distintos grupos sociales.

Desde luego que tanto el presidente municipal como el director de desarrollo económico conforme fue avanzando el proceso se incrementaba la participación de los ciudadanos y diversos actores locales, asimismo, el proceso y la participación fueron dictando las medidas de ajuste a la política.

2.b. ¿Cómo se reciben y procesan las propuestas?, ¿y se toma las decisiones?

Durante el proceso de la implementación de la política el presidente municipal y el director de desarrollo económico realizaban sesiones de trabajo las organizaciones sociales y empresariales donde se exponían las propuestas, las demandas y se negociaban las acciones y proyectos. Las dependencias municipales acompañaban al presidente como referente técnico para procesar las demandas. En la elaboración de los proyectos participaban los diferentes actores que intervenían en su ejecución.

En la elaboración del presupuesto de egresos del municipio estuvo ausente la participación social.

3.a. Los resultados que se obtuvieron con la implementación de la política municipal.

Como así se expuso en el estudio de caso correspondiente entre otros proyectos que se lograron fueron la exposición industrial y comercial del helado: *“Heladoexpo Mexxicacán”*; la apertura de empresas fabricantes de insumos para helados, una fabrica de bolsas de plástico y una fabrica de helados. Con recursos del gobierno del estado se construyó en un predio municipal una nave industrial para el establecimiento de diversas empresas complementarias a la industria del helado, como es la fabricación de “barquillos” para los helados y las bolsas de plástico para envolver las paletas, etcétera. Otros proyecto fue el cambio de cultivos tradicionales por plantaciones de fresas; la promoción de dos cooperativas de herbolaria y, una cooperativa de fresa.

Asimismo, la realización de cursos de capacitación técnica y organizacional, agricultura orgánica, elaboración de dulces, organización y administración productiva, hasta la elaboración de postres y helados. Todo esto fue posible desarrollarse a través de la gestión de recursos para apoyo y financiamiento de los proyectos productivos, teniendo como eje de la gestión el Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C., para finales del año 2001 se logra la generación directa de 100 empleos, así la política en general ganó el Premio de Gestión 2002 del CIDE en su modalidad de desarrollo económico.

3.b. Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental.

La siguiente administración 2004-2006 retomo la política toda vez que el nuevo presidente municipal Ing. Jesús Yañez fungió como director de obras públicas

en la gestión 2001-2003 de tal manera que conocía el proceso que había dado origen a la política municipal, confirmando en el cargo al mismo director de desarrollo económico Emerio Rubalcaba.

Ante la disyuntiva que presentó terminó de su gestión y el arribo de una nueva administración (2007) en el mes de mayo del 2006 organizó una serie de sesiones de trabajo con el objetivo de diseñar la estrategia para dar continuidad al proyecto, en éstas participaron hombres y mujeres que fueron actores en el proceso de formulación e implementación de la política. Del análisis y debates de los actores sobre el estado de la política se retoman entre otros elementos los siguientes:

1. *“El éxito sobre el cambiado de cultivo (maíz por fresa) es parcial, pues no se ha logrado transitar a la etapa agroindustrial (terminan comercializándola) no funcionando la cooperativa;*
2. *Las cooperativas tienen graves problemas de comunicación entre sus socios, contables y jurídicos;*
3. *La cooperativa Shorbet (integrada por el ex-presidente municipal Rubén Pérez) que se encargaría de la distribución de paletas y vasos entró en crisis financiera y no pagó las deudas con la banca comercial y fideicomisos públicos, desarticulándose la red cooperativa;*
4. *El ex-presidente Rubén Pérez “desapareció” quedando al frente de la cooperativa su cónyuge, no respondiendo por las deudas contraídas;*
5. *En la constitución legal del Centro de desarrollo empresarial Altos-integra, A.C, no figuran las cooperativas de producción ni la participación del gobierno municipal, aparece el ex-presidente Rubén Pérez a título personal así como reconocidos empresarios paleteros, los objetivos y metas de la asociación son muy ambiciosas pero poco viables;*
6. *La sociedad de Mexicacán ubica al proyecto como un programa municipal pero jurídicamente y en los hechos se conducen independiente aunque el municipio subsidia al Centro Altos-integra A.C. pues su titular es el mismo director de desarrollo económico Emerio Rubalcaba quién recibe sueldo del ayuntamiento, el Centro utiliza un inmueble municipal y los servicios los paga el municipio sólo los muebles de oficina son del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).*
7. *Se propone que el Centro de desarrollo empresarial Altos-integra, A.C, se transforme en Organismo Público Descentralizado del ayuntamiento. Así como que el gobierno municipal asuma las deudas y rescate el proyecto.*
8. *Los regidores no conocen el proyecto.”*³⁰⁵

Durante los primeros tres años (2001-2003) ésta política municipal tiene pasos firmes al cambio de administración se inicia la crisis pues los regidores (2004-2006) cuestionan el doble papel de Emerio Rubalcaba como director de desarrollo económico y director de Altos-Integra A.C, recibiendo sueldo del municipio y despachando en el Centro Empresarial, situación que “sobrellevo” el presidente municipal (2004-2006) durante los tres años de su gestión.

Del análisis del acta constitutiva del Centro Empresaria Altos-Integra, A.C., cuya instancia local es la encargada de la formulación e implementación de la política de desarrollo local, resulta evidente el que tanto las cooperativistas creadas como parte de la estrategia de la política y objetivos del proyecto, así como el ayuntamiento no formaban parte y con ello, no tienen representatividad jurídica en la asociación, pese a que el proyecto es impulsado política y

³⁰⁵ ARELLANO RIOS Alberto, *La gestión estratégica del desarrollo local en Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco, México, febrero 2006, p. 67.

presupuestalmente por el gobierno municipal que le entrega inmuebles y recibe subsidio casi integralmente del ayuntamiento para el desarrollo de Altos-Integra, A.C.

Asimismo, se observa la participación personal del ex-presidente municipal Rubén Pérez como titular de una cooperativa Shorbet, que se encarga de la comercialización de los productos, situación que no sólo cuestiona la actuación personal del ex-presidente municipal quién formulo y acompaño la política municipal, sino que además las reglas establecidas limitaban la interrelación entre los actores locales políticos, económicos y sociales y el gobierno local como actor relevante en la municipalidad para el desempeño de ésta política pública.

La incompleta participación de todos los actores que participan en el proceso, pues prácticamente Altos-Integra, A.C. sólo es conformada por los empresarios y los otrora titulares de la política, dejando fuera a todos los demás actores locales, así como la inexistencia de un marco normativo municipal, no fortalecen la coordinación ni la responsabilidad de las organizaciones participantes y, desde luego de los servidores públicos, porque si bien el gobierno municipal es el actor relevante de ésta política en la municipalidad y, desde luego ante el gobierno del estado de Jalisco y el gobierno federal y sus instituciones donde realiza gestiones y obtiene recursos públicos, esta ausente del proyecto en la administración y operación y, no tiene control sobre los productos y sus beneficios.

Un hecho determinante en la debacle de la política durante la gestión 2004-2006 fue la venta de insumos –bolsas para paletas- de la cooperativa de bolsas que se ubicaba en la nave industrial para las empresas paleteras, quienes no aceptaron el precio de la cooperativa toda vez que no era competente con el del mercado. Así, la producción de bolsas se quedo en bodega y no se contó con los recursos para pagar las deudas por la adquisición de la maquinaria y los sueldos de quienes habían trabajado en la fabricación de dichos productos. Situación que careció de los mecanismos jurídico-administrativos que permitieran la intervención eficaz para la solución del conflicto.

La falta de un marco normativo creado por el gobierno municipal de Mexxicacan, Jalisco, provocó serias inconsistencias jurídicas y de gestión que afectan el diseño institucional de la política resultando evidente la incapacidad para gobernar del ayuntamiento de Mexxicacan.

Conclusiones:

Primero: Es evidente y se constata que durante el periodo de estudio (2001-2003) y primeros tres años en que se implementó la política, se construyó la gobernabilidad en la municipalidad, pues hubo disposición de la sociedad y los actores locales a tomar acuerdos para actuar y desarrollarse dentro de las nuevas reglas, así como a aceptar los productos del sistema político local y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes, situación que quedo plenamente demostrada con su participación en el

proceso, la transformación en la manera de desarrollar actividades como la agricultura (cambio de cultivos) y, de organizarse en cooperativas de producción, así como en la gestión de los proyectos y financiamientos obtenidos y, con ello, productos tangibles, como la manera de comercializar su producción y la generación de nuevos empleos en el municipio.

Segundo: Que si bien se constata la *construcción de la gobernabilidad* en la municipalidad durante el periodo de la administración que se estudia, al cambio de administración municipal entra en periodos de crisis permaneciendo en la agenda del nuevo gobierno más como un programa que como una política pública. La ausencia de acuerdos entre los diversos actores locales en relación entre otras cosas a los precios de producción, la determinación de hacer a un lado al gobierno local en el entramado legal (constitución de las asociaciones y sociedades civiles) que comercializará la producción y, la ausencia de un marco jurídico municipal que le diese sustento a la política pública así como a los operadores de la misma, son factores que vulneran la institucionalización de la política pública local, por lo que la fragilidad institucional no permite consolidar la construcción de la gobernabilidad en los siguientes periodos de gobierno local.

PUERTO VALLARTA, JALISCO.

1.a. La existencia de la acción gubernamental.

En el plan de gobierno la administración municipal no concibe un sistema integral para la administración del personal orientándose sólo en la capacitación del recurso humano, enfoque que se fue transformando en la medida que fue avanzando la gestión municipal para lograr diseñar una política para la profesionalización del servicio público municipal.

1.b. El diseño y operación de los instrumentos de gestión (organizacional, normativa, institucional).

El gobierno municipal de Puerto Vallarta retomó los trabajos emprendidos por la administración municipal 1995-1997 que lograron estructurar y aprobar un manual de organización, partiendo de ese esfuerzo la administración municipal 2001-2003 enfocó su gestión en la estructuración de una política municipal cuyo objetivo se enfocó en lograr la eficiencia del sistema organizacional y el desarrollo e implantación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos de Puerto Vallarta.

La política se encaminó a fortalecer el subsistema organizacional actualizando el manual de organización, asimismo trabajaron en la revisión de los procedimientos administrativos y con ello en el diseño de un primer sistema de indicadores de desempeño que se enuncian someramente en el plan de gobierno. De igual forma se trabajó en la estructuración e implementación de un programa integral de capacitación para los servidores públicos del municipio, trabajando y logrando acuerdos con el sindicato, los trabajadores y actores políticos para hacer una propuesta de un reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio que recibió la aprobación del Cabildo, de tal forma que se logra institucionalizar el programa emprendido. Para fortalecer el sistema de profesionalización se diseñó una metodología para analizar y re-estructurar todos los perfiles de puestos existentes en la administración municipal, logrando ajustar la estructura en un poco mas de trescientos perfiles de puestos, para ser plasmado en el Manual de Perfiles de Puestos de la Administración Municipal que el Ayuntamiento aprobó al final de la gestión pero que nunca publicó, si bien se implementó en los años 2002 y 2003, nunca se institucionalizó y, la siguiente administración 2004-2006 lo desechó.

1.c. ¿Qué elementos de política y gestión se crean entre las dimensiones de la administración que dan origen a la acción pública?.

Desde la dimensión organizacional el gobierno municipal de Puerto Vallarta tuvo la capacidad para conocer y formular políticas tendientes a lograr la interrelación entre las organizaciones existentes en la administración municipal, a partir de estudiar y comprender la lógica propia de las organizaciones burocráticas pudo lograr actualizar e implementar el Manual de Organización, asimismo logró diseñar el Subsistema de Capacitación, así como la actualización y estructuración de todos los perfiles de puestos de la

administración pública municipal que contaba en ese momento con mil novecientos cuarenta y seis trabajadores. Así la tarea de negociar y tejer acuerdos se vio plasmada con la integración y funcionamiento de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, así como la Comisión de Capacitación y Escalafón.

Por lo tanto, los instrumentos, procedimientos, sistemas y comisiones integradas por diversos actores locales hacen constatar la existencia de: a) instancias y procedimientos nuevos; b) modificación de conductas y, de espacios de control; c) creación de incentivos; d) control de los incentivos y, e) eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas, pues se va constituyendo un sistema de profesionalización del servicio público.

2.a. ¿Cómo se da la participación ciudadana en la formulación de la política?

La administración municipal de Puerto Vallarta 2001-2003 no tiene entre sus políticas asegurar la participación ciudadana, se carece de mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales con participación ciudadana, no así en cuanto a las organizaciones económicas, del comercio y del turismo para las cuales se establecen mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de demandas en por lo menos siete reglamentos municipales.

En éste orden de ideas es inobjetable que la eficiencia y eficacia en los diseños organizacionales es incentivada a partir de las demandas de los sectores económicos y del comercio turístico para que la municipalidad de Puerto Vallarta principal centro turístico y económico de la región con casi medio millón de habitantes, implemente políticas para la eficiencia y eficacia gubernamental como la profesionalización de los servidores públicos y modernizar la administración pública.

2.b. ¿Cómo se reciben y procesan las propuestas?, ¿y se toma las decisiones?

En el seno del Consejo Consultivo de Turismo Municipal (sector turismo), del Consejo de Colaboración Municipal (empresas de la construcción, colegios de profesionistas y juntas vecinales), del Comité de Planeación Urbana Municipal (industriales de la construcción) y, del Fideicomiso Puerto Vallarta (empresarios del turismo, comerciantes, industriales de la construcción, vecinos), se exponen las situaciones del sector, así como las demandas para la eficiencia y eficacia en la función pública y se negociaban las propuestas de acciones y proyectos. Las dependencias municipales asisten al presidente municipal como referente técnico para procesar las demandas.

En la elaboración del presupuesto de egresos del municipio estuvo ausente la participación social.

3.a. Los resultados que se obtuvieron con la implementación de la política municipal.

El gobierno municipal de Puerto Vallarta logró institucionalizar el Manual de Organización, el Subsistema de Capacitación, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, así como la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón. La implementación de la política de profesionalización logró modificar valores y conductas de las organizaciones burocráticas existentes dentro del municipio por lo que si fue capaz de crear los reglamentos e instituciones (nuevas reglas del juego) que sustentarán al nuevo marco institucional, trascendiendo al periodo de su administración.

3.b. Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental.

La capacidad para evaluar los trabajos inicialmente planteados en el *plan de gobierno* en lo correspondiente a los recursos humanos para dar el paso y plantearse la formulación e implantación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos municipales, así como la capacidad para tejer acuerdos con los sectores económicos para incorporarlos en la estrategia y, desde luego, la capacidad para negociar con los actores políticos y el propio sindicato de trabajadores, denota la visión y desde luego capacidad para construir políticas públicas locales.

Asimismo, la aprobación, publicación e implementación de la normatividad que contiene los instrumentos de gestión de los recursos humanos (con excepción del Manual e Perfiles de Puestos), son una prueba de la capacidad del municipio para conocer y formular políticas tendientes a fortalecer el estado de derecho; establecer reglas del juego para los actores; fortalecer la gobernabilidad y, fortalecer la responsabilidad en sus servidores públicos. Por lo que se fortalece el marco institucional, el buen gobierno y necesariamente se incrementa la gobernabilidad.

Conclusiones:

Primero: Es evidente y se constata que el gobierno municipal de Puerto Vallarta (2001-2003) al formular e implementa la política pública para la profesionalización de los servidores públicos de la municipalidad abonó en la construcción de la gobernabilidad en la municipalidad, toda vez que hubo disposición de los actores locales, así como de los servidores públicos para tomar acuerdos a efecto de actuar y desarrollarse dentro de las nuevas reglas, así como a aceptar los productos de una nueva *cultura laboral* aceptando las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes, situación que quedo plenamente demostrada con la publicación e implementación del Manual de Organización, el Subsistema de Capacitación, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, así como la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón. Así, la implementación de la política de profesionalización logró modificar valores y conductas de las organizaciones burocráticas existentes dentro del municipio.

Segundo: Que si bien se constata que la política de profesionalización abonó a la *construcción de la gobernabilidad* en la municipalidad de Puerto Vallarta,

Jalisco, la aprobación del Cabildo del Manual de Perfiles de Puestos y posterior desacuerdos entre los actores políticos y económicos locales que lograron detener la publicación de éste ordenamiento tendiente a institucionalizar la política pública, es un hecho que fragiliza la política pública y debilita la gobernabilidad alcanzada durante el periodo que se estudia. Asimismo, otro factor que contribuye en la fragilidad es la ausencia de la participación ciudadana en el proceso de implementación de la política, no obstante que directamente le afecta en la prestación eficiente de los servicios públicos y en la atención a las demandas de sus necesidades, así la ausencia facilita la opacidad y no rendición de cuentas en la administración del personal.

5.1.2. La capacidad de gobernar para impulsar la acción pública con los actores locales que incide en el cambio institucional (La institucionalización de las políticas municipales).

Una vez desahogado el análisis correspondiente a la *construcción de la gobernabilidad* en los gobiernos municipales y, como consecuencia de lo anterior se abre paso a valorar *La Capacidad de gobernar*, cuyo enfoque de análisis busca constatar que el gobierno municipal a través de la política pública analizada, logre direccionar la acción pública local con los diversos actores para incidir en el cambio institucional en su municipalidad, para lo cual se observará el cumplimiento de elementos de análisis (desarrollados en el punto 2.3.2. del capítulo metodológico) en cada gobierno municipal.

ACATIC, JALISCO.

En la vía de evaluar la *Capacidad de gobernar* del gobierno municipal de Acatic como actor que enfrenta desafíos e impulsa procesos locales de desarrollo se retoma la política municipal denominada *Participación social en la planeación del desarrollo* para evaluarse bajo los puntos:

1. **Planteamiento estratégico inicial (análisis el entramado institucional local).** El presidente municipal manifestó haber desarrollado un análisis estratégico de la municipalidad y del gobierno en vías de diseñar la política de participación social y su impacto en las condiciones de vida de sus habitantes.

“La participación social es posible definirla como la manera como los habitantes del municipio se organizan formando instituciones que participan en el desarrollo de éste. La sociedad actual se ha conformado políticamente como grupos de presión y que dado el tamaño y complejidad social, no permite la participación directa de todos los ciudadanos, lo que limita la incorporación de sus propuestas al esquema de Gobierno Municipal, por lo que la participación social debe ser ampliada en forma organizada a fin de incorporar la agenda social en muchos de los temas del desarrollo... la complejidad social de Acatic obliga la estructuración de esa representatividad en las políticas y estrategias que se definen para el crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Los procesos representativos del desarrollo deben generar conciencia de la necesidad de participar y estar organizados socialmente...”³⁰⁶

Del texto del apartado del diagnóstico del plan municipal se constata con el estudio del gobierno municipal que analiza el entramado institucional local a efecto de formular la estrategia que impulse la participación social.

2. **Rumbo al Acuerdo inicial del proceso (tejer acuerdos).** El gobierno municipal trabajo en la construcción de acuerdos con 30 organizaciones entre ellas productores de leche, ladrillo y teja, ganaderos, porcicultores, asociaciones civiles y ejidos, así como en la organización de quince

³⁰⁶ Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2001, p 101.

comités vecinales para fortalecerles como organizaciones sociales e incluso para acompañarlos en la formalización jurídica de sus organizaciones, en este contexto se conformó el COPLADEMUN. Cabe hacer mención que se lograron acuerdos con los titulares de la empresa Sello Rojo quienes realizaron una donación de cinco millones de pesos para la construcción de la unidad deportiva. Asimismo, la dificultad para lograr acuerdos estuvo en el campo de los partidos políticos de oposición (PAN, PRD). De lo anterior se concluye que el ayuntamiento tiene una *visión* que le permita asumir su rol estratégico como actor destacado en el desarrollo local, con capacidad para tejer acuerdos con los demás actores locales para estructurar nuevas instituciones en la municipalidad. Se constata con informes de gobierno, así como diversos documentos como la cuenta pública municipal.

3. **Acuerdo inicial del proceso. ¿Cuál es el incentivo importante para demandar la creación de instituciones?** La atención del gobierno municipal a las iniciativas de los actores locales, así como la gestión de programas y proyectos que atienden a las necesidades y la priorización de necesidades con proyectos y presupuesto municipal en el seno del COPLADEMUN, empoderando las decisiones de los participantes, el incentivo importante que genera la participación de los actores locales se enfoca en: a) Favorecen la difusión y abaratamiento de la información, en la gestión de recursos; b) Promueven el bajo costo y, c) Facilitan soluciones a problemas económicos que enfrentan los actores locales.
4. **El objetivo del proceso. ¿Para qué se crean las nuevas instituciones?** Los acuerdos tomados por los actores locales que favorecen la *Participación social en la planeación del desarrollo* para estructurar nuevas instituciones (reglas locales del juego) que incidan en el *Marco Institucional vigente* tienen como objetivo (s): a) Estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico y, b) Reducir la incertidumbre en la gestión de programas y proyectos con recursos públicos.
5. **Fuente del Cambio institucional.** El origen del problema que incentiva a los actores a detonar el proceso en Acatic se encuentra en el cambio en la dotación de recursos.
6. **Proceso político local de “quiebre”.** Ésta etapa del proceso no se logró superar, la fricción entre los actores políticos locales no permitió llegar al acuerdo de crear las instituciones locales (reglas del juego) de tal forma que no se determinaron las nuevas reglas. Así, la *Participación social en la planeación del desarrollo* no formó parte de la agenda de políticas de la siguiente administración municipal emanada del partido acción nacional.
7. **¿En qué sentido o dirección se pacta dar el cambio institucional?** Dado que no se superó la etapa anterior, no formularon las reglas que permitieran la institucionalización de la *Participación social en la*

planeación del desarrollo. Por lo que no se aprobó el reglamento del COPLADEMUN y con ello el sistema de planeación municipal, así como la no publicación del Reglamento de Gobierno y Administración Municipal ya aprobado por el Cabildo.

8. **¿Qué papel desempeña el gobierno municipal en relación con las instituciones?.** La ausencia de la formalización del sistema de planeación municipal participativa así como la no vigencia del Reglamento de Gobierno y Administración Municipal no permite institucionalizar el sistema de planeación municipal y la participación ciudadana, así como el papel del gobierno local. Así la nueva administración queda “libre” para diseñar estrategias y tejer acuerdos nuevamente.
9. **¿Qué papel juega el gobierno municipal en relación con las restricciones institucionales?.** La institucionalización del *Sistema municipal de planeación democrática* y desde luego la *participación ciudadana* directa o a través de organizaciones sociales en las acciones de gobierno, en la asignación presupuestaria, en la gestión de recursos públicos o privados para proyectos o acciones locales, son restricciones que definen las reglas del juego y con ello, los límites dentro de los cuales ocurre la interacción gobierno-ciudadanos y, desde luego el manejo del presupuesto público.

Si dentro del marco institucional del municipio mexicano la rendición de cuentas en la práctica es casi inexistente, ¿qué incentivos van a tener los políticos para “*amarrarles las manos*” en el manejo de los asuntos públicos y más aun de los recursos presupuestarios?. Los primeros interesados en no aprobar las nuevas reglas del juego son quienes estaban en la oposición y entrarían como nueva administración. De allí la negativa, para aprobar restricciones institucionales formales, así como de los actores locales que no obtuvieron beneficios con la institucionalización del *Sistema municipal de planeación democrática* para presionar que vuelvan las cosas al estado anterior de la administración saliente.

Conclusiones:

Primera: Dado lo anterior, se puede concluir que si bien la política denominada *Participación social en la planeación del desarrollo* logró fijar nuevas reglas en el panorama del marco institucional, éstas no pasaron a formar parte del marco institucional vigente de la municipalidad, toda vez que los actores políticos no acordaron las restricciones institucionales que fijan los derechos, retribuciones, prohibiciones y sanciones prescritas en la nueva norma, por lo que no se dio el paso a la institucionalización de las políticas municipales como un instrumento del *Cambio Institucional* pues sólo operaron las nuevas reglas durante el periodo de gestión 2001-2003.

Segunda: El gobierno municipal de Acatic 2001-2003 en la formulación y ejecución de la política municipal denominada *Participación social en la*

planeación del desarrollo no logró la construcción de una visión colectiva de desarrollo local, de tal forma que participarán los liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promovió haya implicado a los más actores políticos y económicos. Asimismo, la participación de los ciudadanos en las distintas etapas del proceso, incluida la exigencia ante los políticos para garantizar que los avances logrados se respeten, son hechos que no fortalecen al gobierno y con ello resulta evidente la falta de *capacidad de gobernar*.

MEXTICACAN, JALISCO.

Para evaluar la *Capacidad de gobernar* del gobierno municipal de Mexiticacán, a través de la implementación de la política pública municipal denominada *Desarrollo Económico de Mexiticacán* se desarrollan los siguientes los puntos.

1. **Planteamiento estratégico inicial (análisis el entramado institucional local).** El plan municipal de desarrollo 2001-2021 establece como objetivo *Fomentar el desarrollo económico sustentable de los diferentes sectores productivos del municipio para incrementar el nivel de vida de la población* para lo cual crea un programa de infraestructura productiva que da origen a diversos proyectos, entre otros los siguientes:

*“Elaborar diagnósticos de actividades económicas;
Crear espacios físicos de producción, demostración e implementación de tecnologías agropecuarias sustentables;
Crear espacios físicos para optimizar la organización y fomento de la industria del helado de Mexiticacán;
Apoyar el desarrollo de entidades productivas existentes en el municipio;
Fomentar la creación de nuevas empresas en los diferentes sectores de la producción;
Difundir nuevas tecnologías;
Capacitación a productores,
Procurar la integración de micro y pequeños empresarios en figuras asociativas;
Impulsar la consolidación de esquemas financieros orientados al apoyo de la producción.”*³⁰⁷

El enfoque de los proyectos es producto de un planteamiento estratégico inicial que da origen a la política formulada y ejecutada durante la administración municipal.

2. **Rumbo al Acuerdo inicial del proceso (tejer acuerdos).** El gobierno municipal de Mexiticacán del periodo en estudio tiene la *visión* que le permita asumir su rol estratégico como actor destacado en el desarrollo local, en ese contexto organizó la primera exposición: *“heladoexpo Mexiticacán”* aprovechando la tradicional visita anual de carácter religioso de las personas oriundas del municipio para captar a los empresarios de la paleta organizando un espacio de exposición de tecnologías y servicios para las empresas del helado y la paleta, situación que permitió un ambiente propicio para tejer acuerdos con el gremio empresarial a efecto

³⁰⁷ Plan de Desarrollo Municipal 2001-2021, Ayuntamiento Constitucional de Mexiticacán, Jalisco, junio 2001, pp. 55-58.

de proponer proyectos para impulsar el desarrollo económico local. Asimismo y fruto de los talleres comunitarios de planeación se organizaron sesiones de trabajo con productores del campo y en los barrios con las personas para incentivar su organización en torno al establecimiento de cadenas productivas para el helado y la paleta.

No hay evidencias que constaten la participación de actores políticos de oposición (PRI y PRD).

- 3. Acuerdo inicial del proceso. ¿Cuál es el incentivo importante para demandar la creación de instituciones?** Los actores locales como los empresarios, los productores del campo, la organización social a través de cooperativas de producción y el gobierno local, tienen su punto de encuentro para participar y crear la política pública en el rendimiento económico pues con su implementación buscan a) favorecer la difusión y abaratamiento de la información, b) lograr el bajo costo de los insumos; y, c) generar empleos en la municipalidad.

En este contexto se implementa la política que se enfoca en el establecimiento de cadenas productivas para la producción de los helados y paletas.

- 4. El objetivo del proceso. ¿Para qué se crean las nuevas instituciones?** Los acuerdos tomados por los actores locales para implementar la política pública municipal denominada *Desarrollo Económico de Mexxicacán* tienen como objetivo (s): a) moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término; b) estructurar los incentivos en el intercambio humano: político, social y económico; y c) reducir la incertidumbre.

La existencia de éstos elementos se constatan con los siguientes productos de la política: exposición industrial y comercial “*Heladoexpo Mexxicacán*”; la apertura de empresas fabricantes de insumos para helados (de bolsas de plástico y una fabrica de helados); la construcción de una nave industrial para el establecimiento de la empresas complementarias a la industria del helado; la creación del vivero de fresas que generó las plantas para las plantaciones y el cambio de cultivo del maíz por la fresa; la creación de dos cooperativas de herbolaria y, una cooperativa de fresa; la capacitación técnica y organizacional (agricultura orgánica, elaboración de dulces, administración productiva); la gestión de apoyos y financiamiento de proyectos productivos y la creación del Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C. para el seguimiento de los proyectos.

- 5. Fuente del Cambio institucional.** El origen del problema que incentiva a los actores a detonar el proceso no afecta a la dinámica social de la municipalidad, no tiene un enfoque común pues para los empresarios y una de sus asociaciones la Asociación Nacional de la Industria del Helado Mexxicacán A.C., se ubica en principio en la arena de los precios en la producción (precios relativos), para los productores del campo representa la oportunidad de asegurar la compra de sus productos tras un proceso de cambio de cultivo y organización en cooperativas y, para las

organizaciones sociales agrupadas en las cooperativas de producción de insumos es la obtención de empleos en una municipalidad sin opciones de trabajo.

El origen del problema no se encuentra en el agotamiento institucional, ni en el cambio demográfico o en la dotación de recursos y, desde luego tampoco en la innovación tecnológica.

6. Proceso político local de “quiebre”. Después de tres años de desarrollo de los proyectos de la política y con el cambio de administración municipal, ésta etapa del proceso no se logró superar, entre otros elementos por los siguientes:

- a) El origen del problema que incentiva a los actores a detonar el proceso de ésta política que se ubica en principio en la reducción de los costos de producción para los empresarios y con ello la obtención de mejores precios en el mercado, tuvo un punto de quiebre en el caso de los precios de compra de las bolsas de plástico para paletas, cuyos precios eran superiores a los proveedores, toda vez que la cooperativa de producción de bolsas de plástico no logró competir con las empresas proveedoras y, se quedó con la producción entrando en crisis la cooperativa. El acompañamiento para lograr acuerdos no logró resultados, dada la fragilidad institucional de Altos Integra, A.C.
- b) La fragilidad institucional del Centro de desarrollo empresarial Altos Integra, A.C. para agrupar a los actores locales (económicos, políticos y sociales), toda vez que en su composición estaba cargada la participación empresarial, así como para dotarle de los instrumentos jurídico-administrativos como espacio para la regulación de la política.
- c) La fricción entre los actores políticos locales (PAN, PRI y PRD) no permitió tomar el acuerdo para que la política formará parte de la agenda de políticas de la siguiente administración municipal.

Dado lo anterior, no fue factible que los actores superaran sus desacuerdos para establecer nuevas reglas que permitieran la continuidad de los proyectos.

7. ¿En qué sentido o dirección se pacta dar el cambio institucional?

Dado que no se superó la etapa anterior, no formularon las reglas que permitieran la institucionalización de la política *Desarrollo Económico de Mexxicacán*, por lo que si bien durante la gestión 2004-2006 algunos proyectos continuaron y, la asociación Altos Integra, A.C. continuaba funcionando, la política no formaba parte de la agenda de políticas del gobierno local, se realizaba bajo permanente cuestionamiento por los actores políticos.

8. ¿Qué papel desempeña el gobierno municipal en relación con las instituciones? El papel del gobierno municipal puede analizarse en dos etapas: la primera abarca la mayor parte del periodo de gobierno (2001-

2003) y, la segunda implica la transición del cambio de administración (2003-2004). Así en la primera el gobierno municipal *Fija y obliga al cumplimiento de las instituciones* (las nuevas reglas de la política pública) para lo cual utiliza “todos los recursos” del gobierno municipal, esto es, desde subsidio presupuestal, asignación de recursos patrimoniales, en una palabra brinda todo su apoyo institucional. Asimismo, Regula y vigila los acuerdos, acompaña los proyectos y las acciones de la política pública local de tal forma que todos los actores perciben menores riesgos económicos y sociales, pues cuentan con el respaldo del gobierno municipal, su patrimonio y desde luego el presupuesto público. Incluso una vez conocidos los resultados de la elección local que llevo al triunfo a director de obras públicas, alejo incertidumbres.

En la segunda etapa, que refiere al proceso de transición del cambio de administración, implica por un lado, preparar y ordenar las políticas, programas y el patrimonio para ser entregados y, por el otro, recibir, verificar y dar continuidad o iniciar la gestión. Pues bien, en la preparación el presidente municipal saliente procedió a la formalización jurídica de las organizaciones participantes y se desdeño la participación del gobierno local en las mismas, así como el sustento que el derecho público le brindaría a las políticas públicas, no fortaleció el papel del gobierno municipal entrante.

9. **¿Qué papel juega el gobierno municipal en relación con las restricciones institucionales?** Durante la gestión municipal 2001-2003 la política no formaba parte de la agenda de políticas del gobierno local, se utilizaron “todos los recursos” del gobierno municipal, en ese orden de ideas, el peso institucional del ayuntamiento “abarcaba” o forma parte de las restricciones institucionales formales, es decir, el presidente municipal y su equipo definían los límites, fijaban los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones, pero siempre pendiendo del ayuntamiento. No así en las convenciones (restricciones institucionales informales), toda vez que la política se sustentó en el tejido de acuerdos para lograr la cooperación y mejorar la coordinación económica.

Conclusiones:

Primera: Dado lo anterior, se puede concluir que si bien la política denominada *Desarrollo Económico de Mexticacán*, logró fijar nuevas reglas en el panorama del marco institucional durante el periodo 2001-2003 y, el primer año de la siguiente administración, éstas no pasaron a formar parte del marco institucional vigente de la municipalidad, toda vez que los actores estructuraron un entramado jurídico del orden civil y, no acordaron las restricciones institucionales que fijan los derechos, retribuciones, prohibiciones y sanciones prescritas en una nueva norma *en razón de la naturaleza de la acción pública local* que desarrollaron, por lo que no se dio el paso a la institucionalización de la política como un instrumento del *Cambio Institucional*.

Segunda: La administración municipal de Mexxicacán 2001-2003, no logró la construcción de una visión colectiva de desarrollo local, toda vez que los liderazgos empresariales no se comprometieron; existió un juego “parcial” del presidente al asumirse como parte del empresariado a efecto de coordinar la comercialización y se fijaron reglas del orden civil para soportar una *acción pública local*. Así, no obstante el compromiso de la sociedad para organizarse a través de cooperativas, el cambio de cultivos y la capacitación para comercializar sus productos, el comportamiento de los actores empresariales dentro del proceso, no pudo ser convenido a efecto de lograr la cooperación y la coordinación económica, pues se habría determinado en 2003 la ausencia del ayuntamiento como actor relevante y con recursos públicos para empujar la *acción pública local*. Por lo que la ausencia de límites que fijen los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones (restricciones institucionales formales), obstaculizó al proceso de Cambio institucional.

PUERTO VALLARTA, JALISCO.

Para evaluar la *capacidad de gobernar* del ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco, a través de la implementación de la política de *profesionalización de los servidores públicos municipales*, se exponen los siguientes puntos de análisis:

- 1. Planteamiento estratégico inicial (análisis el entramado institucional local).** Inicialmente el plan de gobierno aprobado por el ayuntamiento se enfocó en la capacitación para incrementar los conocimientos de los servidores públicos, la organización de los trabajadores para lograr su desarrollo a través de un escalafón y, la implementación de un sistema mensual de evaluación ciudadana que contará cuando menos con cinco indicadores de calidad en el servicio.³⁰⁸ La implementación de los trabajos generó los ajustes para dar origen a una política de profesionalización bajo un contexto de presión para mejorar la eficiencia de los servicios por los actores económicos de la municipalidad.
- 2. Rumbo al Acuerdo inicial del proceso (tejer acuerdos).** En un contexto enmarcado por el triunfo electoral consecutivo (PAN) en el que arriban a la alcaldía empresarios locales, así como por la presión de los actores económicos locales para eficientar los servicios públicos municipales, las nuevas autoridades y el Sindicato de Servidores Públicos al Servicio del H. Ayuntamiento de Puerto Vallarta, Jalisco; tenían las condiciones necesarias para lograr acuerdos como la estructuración de un Servicio Civil de Carrera,³⁰⁹ Dado que ayuntamiento, sindicato, actores políticos y económicos aceptan los valores propuestos para construir acuerdos –gobernabilidad-reconociéndole al municipio su rol estratégico como actor destacado en

³⁰⁸ Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 Puerto Vallarta, p. 45 CDs, Planes Municipales 2001-2003. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección General de Desarrollo Municipal Centro Estatal de Estudios Municipales.

³⁰⁹ Exposición de motivos del Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, el cual fue aprobado por este H. Ayuntamiento en la Sesión Ordinaria de fecha 12 de Noviembre del 2002.

el desarrollo local, con capacidad para tejer acuerdos con los demás actores locales para estructurar nuevas instituciones (reglas locales del juego) en el *Marco Institucional vigente*.

3. **Acuerdo inicial del proceso. ¿Cuál es el incentivo importante para demandar la creación de instituciones?** El punto de encuentro de los trabajos para estructurar un Servicio Civil de Carrera se da a partir de la creación de nuevas instituciones que van transformando la cultura laboral como el Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y el Reglamento de Escalafón del Municipio. Como queda manifestado por los actores dentro de la exposición de motivos: *“ayude profundamente a mejorar el nivel profesional del servidor público y, por lo tanto, su calidad de vida personal, económico y familiar. Todo este proceso redundará en un mejor gobierno y servicio a la comunidad de Puerto Vallarta.”*³¹⁰ Así, la naturaleza de los incentivos para demandar nuevas reglas versan sobre los siguientes aspectos: a) Favorecen la difusión y abaratamiento de la información; b) Promueven la vigilancia y cumplimiento, a bajo costo, de los contratos y los derechos de propiedad y, c) Facilitan soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado, derechos de propiedad, contratos, etcétera. El enfoque económico de los incentivos es plenamente válido dado el eje de desarrollo turístico internacional del municipio de Puerto Vallarta.
4. **El objetivo del proceso. ¿Para qué se crean las nuevas instituciones?** Los acuerdos tomados por los actores locales para estructurar nuevas instituciones (reglas locales del juego) que incidan en el *Marco Institucional vigente* tienen como objetivo (s): a) Estructurar los incentivos en el intercambio humano, la eficiencia de la acción gubernamental tiene un enfoque político, social y económico y, b) Reducir la incertidumbre en materia económica el desempeño de la burocracia local en temas como la gestión del territorio, la gestión de recursos públicos para infraestructura de los servicios turísticos, etcétera.
5. **Fuente del Cambio institucional.** El origen del problema que incentiva a los actores a detonar el proceso se encuentra en el agotamiento institucional, dado que el desempeño de la acción gubernamental se volvió obsoleto, no se adaptó a las necesidades y requerimientos del crecimiento del sector turístico local.
6. **Proceso político local de “quiebre”.** Ésta etapa del proceso no se logró superar, la fricción entre los actores políticos locales no permitió llegar al acuerdo de crear las instituciones locales (reglas del juego) de tal forma que no se determinaron las nuevas reglas. Lo que en principio representó la aprobación e implementación durante la administración 2001-2003 del manual de organización, el subsistema de capacitación, la comisión mixta de seguridad e higiene, así como la comisión mixta de capacitación y escalafón, la no publicación del Manual de Perfiles de

310 Idem.

Puestos no permitió complementar integralmente las reglas del sistema de profesionalización, quedando como un asunto pendiente para la administración municipal entrante emanada del partido de oposición (PRI), que “por supuesto” no formó parte de la agenda de políticas de la nueva administración. Las nuevas reglas restringían el manejo discrecional de las plazas, de los nombramientos de servidores públicos, lo que implicaba una amenaza al manejo discrecional que las políticas realizan de la nomina, lo que implica un “incentivo perverso” contra la formalización del sistema.

7. **¿En qué sentido o dirección se pacta dar el cambio institucional?.** Dado que no se superó la etapa anterior, no se formularon las reglas que permitieran la institucionalización del Servicio Civil de Carrera, no obstante se dio un paso en la profesionalización del servicio público.
8. **¿Qué papel desempeña el gobierno municipal en relación con las instituciones?.** El gobierno municipal de Puerto Vallarta logró elaborar, aprobar e implementar el Manual de Organización, el Subsistema de Capacitación, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, así como la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón. Por lo tanto el papel del gobierno municipal se ubicó en fijar y obligar al cumplimiento de las instituciones transformando los valores de la *cultura laboral*. Asimismo, logró regular y vigilar que el comportamiento burocrático ocurra de acuerdo a las nuevas reglas aceptadas. Si bien no logró aprobar las reglas formales para un Sistema de Perfiles de Puestos y con ello, completar el nuevo sistema de profesionalización de los servidores públicos, colocó el sistema dentro de la agenda de políticas para las siguientes administraciones municipales. Cabe hacer mención que todas las siguientes administraciones nuevamente han retomado los trabajos encaminados a crear un sistema sin lograr su aprobación pues se les agota el “tiempo,” pero sin lugar a dudas van aplicando nuevas reglas de manera incremental.
9. **¿Qué papel juega el gobierno municipal en relación con las restricciones institucionales?.** La administración municipal de Puerto Vallarta, Jalisco, 2001-2003 al construir, aprobar e implementar el Manual de Organización, el Subsistema de Capacitación, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, así como la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón, creó las restricciones que definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos, toda vez que fijó derechos, retribuciones, prohibiciones y sanciones (restricciones institucionales formales) y proporcionó el soporte político para las convenciones (restricciones institucionales informales), de tal forma que se pudiese negociar la cooperación entre los actores.

Conclusiones:

Primera: Dado lo anterior, se puede concluir que la política pública *Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales* formulada e implementada por el gobierno municipal de Puerto Vallarta, Jalisco 2001-2003, logró fijar nuevas reglas en el panorama del marco institucional en su periodo constitucional y trascendiendo a la fecha, pues al elaborar, aprobar, promulgar y poner en la práctica el Manual de Organización, el Subsistema de Capacitación, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene y, la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón.

Segunda: Asimismo, no obstante a la no publicación del Manual de Perfiles de Puestos lo que no permitió complementar integralmente las reglas para crear un nuevo *Sistema de Profesionalización*, la vigencia y aplicación de los ordenamientos citados establecieron las nuevas instituciones dando paso al *Cambio Institucional*.

Tercera: La no publicación del Manual de Perfiles de Puestos pone en evidencia la capacidad de los actores políticos para construir *buenos gobiernos*, la falta de rendición de cuentas no permite conocer los “acuerdos” entre el presidente interino saliente Ignacio Guzmán García y el entrante Gustavo González Villaseñor a efecto de “no poner candados” al manejo de personal, así como el establecimiento de reglas que restrinjan el otorgamiento de nombramientos de funcionarios públicos.

5.2. CONCLUSIONES FINALES.

La presente investigación tuvo como objetivos estudiar las reformas a la Constitución federal y la local del Estado de Jalisco así como su legislación reglamentaria a efecto de constatar su coherencia con el espíritu del legislador federal; conocer si la reforma municipal federal y local dio origen a la formulación de políticas públicas acordes al nuevo estatuto constitucional del municipio y, que favorecieran la transición de los ayuntamientos a gobiernos municipales; integrar la información de la gestión local para conocer si tras la reforma municipal los ayuntamientos se fortalecieron en vía de constituirse como buenos gobiernos y, conocer si la reforma municipal y las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal, lograron que los ayuntamientos de Jalisco transitaran para constituirse como gobiernos locales.

El contenido de este apartado final inicia con dar respuesta a la preguntas de investigación, para concluir con la argumentación sobre la aprobación o desaprobación de la hipótesis del trabajo.

5.2.1. Las preguntas de investigación.

¿Existió coherencia de la reforma constitucional federal en el sistema jurídico-político nacional y local (Jalisco) acorde a las exigencias propias de un nuevo orden de gobierno local?

1. El legislativo federal tras la reforma municipal enfocó el debate público en la creación de un *nuevo orden de gobierno* como el gran logro de la reforma,³¹¹ incluso afirmó: “...con esta reforma el ciudadano estará más cerca del gobierno y se democratiza la distribución del poder político; convierte al municipio en un auténtico nuevo orden de gobierno.”³¹² Ésta concepción fue asumida públicamente como el reconocimiento constitucional que faltaba y mediante el cual se transformarían los municipios mexicanos, reforma que en los hechos fue retomada de diversas formas por las legislaturas locales del país incluso en algunos estados la reforma local fue una involución municipal. No obstante a ello el debate legislativo dejó expuestos algunos elementos institucionales que en principio fortalecerían al municipio en su pretendido nuevo rol como la cuestión hacendaria, la rendición de cuentas y la desmedida injerencia tanto de los congresos locales como de los gobernadores en la vida municipal, que por negligencia legislativa (Carbonell, 07) no se construyeron los consensos que permitieran aprobar por un lado las transformaciones institucionales al sistema jurídico-político y por otro lado, el propio diseño institucional del municipio, ambas

³¹¹ Logros señalados por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados LVII Legislatura noviembre de 1999

³¹² Dictamen de Exposición de motivos aprobado el 15 de junio de 1999 por la Cámara de origen (Diputados Federales), Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados Legislatura LVII, Noviembre de 1999, p 26.

dimensiones institucionales facilitarán la transición de los ayuntamientos a verdaderos gobiernos locales. Así quedaron intactos: a) el sistema de representación política al interior del ayuntamiento que como diseño institucional del gobierno municipal favorece la corrupción dentro del cabildo, así como en la administración municipal; b) el sistema fiscal que está fundado en las viejas reglas del federalismo fiscal generando en los municipios una creciente dependencia de los recursos externos así como un incentivo perverso para no recaudar; c) el sistema de rendición de cuentas que en los hechos es inexistente y, cuyo actual marco institucional propicia la corrupción al facilitar los “arreglos políticos” y la impunidad de los funcionarios públicos que no se conducen apegados a la ley y, d) el sistema de las relaciones intergubernamentales (RIG) que siguió operando en la práctica con un caudal de normas que le confieren un sinfín de atribuciones a los municipios y por otro lado, tratando al municipio como un órgano administrativo desconcentrado. Así el desconocimiento del funcionamiento del sistema político mexicano ó la negligencia legislativa de los integrantes de la legislatura federal que aprobó la reforma quedó patente cuando afirmaron “...*con esta reforma, los gobiernos no podrán vulnerar la autonomía municipal.*”³¹³ Sin haber aprobado reglas formales en el sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) que fortaleciera éste nuevo orden de gobierno, de tal manera que el desempeño de los municipios no sólo depende de su capacidad de gestión y de gobierno sino de la vinculación interinstitucional con los otros órdenes de gobierno (local y federal), toda vez que dentro del sistema los municipios no son autónomos por lo que la ausencia de reglas formales deja en un estado de indefensión a los municipios y en la vía de los hechos es contradictorio a la autonomía municipal, “*el silencio del legislador es también una forma de hacer política, y concretamente de hacerla a favor del status quo.*”³¹⁴

2. La creación de un nuevo orden de gobierno no fue soportado en un diseño institucional que facilitará la transformación de los ayuntamientos en gobiernos locales como se puede observar ante la ausencia de normatividad (reglas formales) que transformará las instituciones del sistema jurídico-político que dan origen a nuevas relaciones en materia fiscal, de rendición de cuentas y de relaciones entre los poderes (RIG) más contractuales que jerárquicas, más en la línea de la cooperación para el desarrollo que en la compartimentación de responsabilidades como hasta el día de hoy funcionan. Así desde el enfoque de la argumentación jurídica el texto constitucional de la reforma municipal que da origen al nuevo orden de gobierno resulta “dudoso”, toda vez que existe contradicción entre el texto y las finalidades o valores de la norma.³¹⁵

³¹³ Idem.

³¹⁴ VILLAYERDE Ignacio. En CARBONELL Miguel, *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. X.

³¹⁵ CARDENAS GARCÍA Jaime, *La Argumentación como Derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p. 15.

3. En Jalisco la legislatura local asumió como un triunfo haber logrado una reforma a la Constitucional local en los mismos términos incluso usando las mismas palabras que la reforma federal con las siguientes excepciones: a) En materia de participación ciudadana se crearon el Referéndum Municipal derogatorio, total o parcial para los reglamentos y demás disposiciones de carácter general –con excepción de la materia hacendaria- y, el Plebiscito para los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen a la obra pública o el patrimonio municipal; b) Se retoma el mandato constitucional federal y en la nueva ley se crearon los Jueces Municipales; c) Se establecen las previsiones de conflictos Municipio-Estado y, d) La legislatura local creó dos nuevos servicios públicos municipales: los Centros Deportivos y los Centros Culturales. Así prácticamente la excepción a la reproducción o interpretación literal del texto constitucional federal se reduce a los mecanismos de participación y consulta ciudadana, los jueces municipales y los dos nuevos servicios públicos, por lo que un primer elemento de conclusión establece que la reforma local es una interpretación literal de la reforma federal lo que pone en evidencia la limitada argumentación jurídica del Poder Legislativo en Jalisco para crear el derecho toda vez que no tuvieron la capacidad para elaborar nuevas normas a partir de los significados y énfasis o sentidos originales.³¹⁶
4. En ésta tesis la interpretación literal de la reforma adolece de igual manera en su ámbito de competencia estatal de las transformaciones al sistema jurídico-político local quedando intactos: a) el sistema de representación política al interior del ayuntamiento con excepción de lo que representó integrar al síndico municipal de elección y desaparecer la figura del vicepresidente municipal, la posibilidad de elegir regidores por circunscripción no tuvo lugar; b) el sistema fiscal local en el manejo de los fondos de aportaciones y participaciones estatales quedó igual; c) los principios rectores de la fiscalización y la política de fiscalización del Congreso, con un sistema de rendición de cuentas que “incentiva los arreglos políticos” y que por lo tanto, en los hechos es inexistente; d) el sistema de las relaciones intergubernamentales (RIG) en los hechos vincula al municipio como un órgano administrativo desconcentrado, sin reglas claras para la solución de controversias jurídico-administrativa, incentivando nuevamente los “arreglos políticos,” situaciones que reproducen localmente la fragilidad del diseño institucional del municipio.

¿Fueron las políticas de fortalecimiento municipal federales y locales acordes con las exigencias propias de un nuevo orden de gobierno local?

³¹⁶ “La equipolencia implica reproducir un nuevo texto a partir del texto original con los mismos énfasis y con la misma eficacia comunicativa guardando el significado original...” CARDENAS GARCÍA Jaime, La Argumentación como Derecho, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p. 14.

5. La ausencia de normas constitucionales y reglamentarias que ajustarán el sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) en torno al nuevo orden de gobierno, cuya vinculación interinstitucional fuese regulada formalmente concretándose en relaciones contractuales entre los poderes públicos en la línea de la cooperación para el desarrollo, generó entre otras cuestiones las siguientes: a) En materia de descentralización las dependencias federales elaboraron planes estratégicos de descentralización en razón de la naturaleza de sus atribuciones y cimentados en la voluntad política del titular de la dependencia lo que explica la disparidad de avances en los procesos entre las instancias federales como se observa en el anexo 2 de la investigación, toda vez que la ausencia de normatividad y de soporte presupuestal acompañan la fragilidad de éste proceso; b) La ausencia de avance en materia de descentralización en las dependencias federales de Relaciones Exteriores, Protección Civil, Seguridad Pública, Economía y la Función Pública, no tuvo consecuencias, así la instancia federal que tuvo voluntad política avanzó, situación que evidencia la discrecionalidad en la implementación de una política de descentralización y deja expuesta la fragilidad institucional de la misma; c) No existen mecanismos institucionales jurídico-administrativos que establezcan las bases generales para la descentralización lo que implica mecanismos para la solución de conflictos y resolución expedita de los procesos; d) Los procesos de descentralización federal pasan por la “voluntad” de los gobiernos estatales ya sea por la aportación de recursos o bien por la aceptación política, situación que incentiva los “arreglos políticos” y con ello la corrupción; e) El municipio sigue siendo una agencia desconcentrada para la administración comunitaria que guarda una posición gestora de servicios para su comunidad y, f) La ausencia de reglas formales en la vinculación interinstitucional entre los órdenes de gobierno ha provocado que no obstante la asignación de recursos no se logren las metas y, desde luego no exista rendición de cuentas, de tal manera que no existen consecuencias institucionales (responsabilidad) si hay productos o no para la sociedad. No hay rendición de cuentas para la gran mayoría de los programas que se vinculan interinstitucionalmente.
6. En Jalisco la evidencia fue el programa de la *municipalización de los recursos de Alianza por el Campo* de la SAGARPA que buscaba fortalecer los gobiernos municipales y sus Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable a efecto de administrar directamente de los subprogramas y recursos -70% por ciento federales y 30% por ciento estatales- no se logró descentralizar a los municipios porque el gobierno del estado no “aceptó ceder la administración” de los recursos incluidos los sueldos para contratar técnicos, haciendo evidente el manejo discrecional de la política de descentralización.
7. Asimismo, legislación local sobre coordinación fiscal (2000) no fue reformada y nunca se realizó la *Reforma Hacendaría* que estipuló el

plan estatal 2001-2007 por lo que no existieron mayores *potestades tributarias para los municipios* quedando sujetos a la ley anterior a la reforma. El sistema presupuestal vigente hasta el 2008 facilitaba el manejo discrecional en la asignación y ejercicio de los recursos financieros derivado entre otros elementos por la ambigüedad e inconsistencia de las reglas lo que generó un clientelismo acervado de los presidentes municipales para lograr que el titular del ejecutivo local les “diera” recursos para las obras en sus municipalidades.

¿El gobierno municipal tuvo un nuevo rol en las relaciones intergubernamentales (RIG) en el sistema político nacional y estatal en su calidad de un nuevo orden de gobierno local?.

8. A lo largo del desarrollo de la presente investigación así como de las conclusiones antes expuestas resulta evidente que el sistema de las relaciones intergubernamentales (RIG) no fue modificado normativamente (reglas formales) siguió operando como hasta antes de la reforma municipal concibiendo al municipio como una agencia desconcentrada -de la federación o del estado- para la administración comunitaria de políticas y programas y, con una posición gestora de servicios para su comunidad, soportado por el sistema financiero de participaciones y aportaciones federales y estatales. Asimismo, el caudal de normas estatales y federales que le confieren atribuciones a los municipios con diversas tareas que oscilan entre la protección y defensa de los derechos humanos hasta aquellas muy simples, afectan la capacidad del municipio y ponen en riesgo su realización, así en muchas de las veces las políticas de vinculación interinstitucional comparten responsabilidades entre órdenes de gobierno y presupuestos públicos diametralmente desiguales.
9. El sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) no fue reformado por lo que las relaciones entre los órdenes de gobierno federal y estatal para con el municipio son de índole jerárquico.

¿El impacto de la reforma municipal logró transformar la gestión de los gobiernos municipales?.

10. Como se pudo observar en el apartado 3.3 sobre la aproximación a la gestión municipal en el estado Jalisco durante el periodo en estudio 2001-2003, el nuevo estatus constitucional del ayuntamiento no fue fundamento suficiente para que 21 municipios dejaran de realizar su gestión sin un solo reglamento municipal. Sólo 10 gobiernos municipales formalizaron sus sistemas organizacionales aprobando las condiciones generales de trabajo. 15 ayuntamientos no elaboraron sus planes municipales de desarrollo, en el 80% por ciento de los municipios su recaudación propia no representa más de 10% por ciento de sus ingresos con los que no pueden solventar los

salarios de sus empleados y, en materia de transparencia y acceso a la información sólo 6 gobiernos municipales aprobaron su ordenamiento municipal, etcétera. Como es de esperarse los datos infieren una gran variedad en el desempeño en la gestión local entre los municipios del estado así como al interior de las propias administraciones municipales, debido a un sin número de particularidades –población, ubicación geográfica, capacidad de gestión de los funcionarios municipales, etc..-. Asimismo, cabe hacer mención que el desarrollo institucional tuvo un gran impulso tras la creación del Ramo XXXIII en el año de 1998 que obligó a los ayuntamientos a mejorar la eficiencia en sus procesos y la efectividad de sus programas en razón del suministro de recursos transferidos a las tesorerías locales de tal forma que el desarrollo institucional y con ello la transformación en la gestión municipal se venía realizando de forma incremental tres años antes de la entrada en vigor de reforma federal. Así se puede afirmar que la reforma municipal fue un incentivo para que algunos ayuntamientos lograran mejoras en la gestión y su desempeño pero de ninguna manera la reforma municipal logró transformar la gestión de los municipios en Jalisco.

¿La reforma municipal logró que los ayuntamientos fueran más eficientes, eficaces, responsables y profesionales para constituirse como *buenos gobiernos locales*?

11. A partir del análisis de las variables y sus indicadores desarrollados en los estudios de caso/s -capítulo cuarto- se obtienen entre otras las siguientes conclusiones: Si bien la diversidad en el desarrollo institucional y la consecuente capacidad de gestión de los gobiernos municipales no permiten generalizar una respuesta, si es factible observar que los municipios de Casimiro Castillo y Ocotlán tuvieron un desempeño deficiente en su gestión, en tanto que Acatic y de Puerto Vallarta, Jalisco, no obstante su desempeño no lograron consolidarle como *buenos gobiernos locales* y, en el caso del gobierno municipal de Mexhacacán, Jalisco, su capacidad de gestión le permitió formular una política para el desarrollo económico local que sin lugar a duda abonó para consolidarle como un *buen gobierno* pero no logró constituirse como tal dada la ausencia de normas que garantizarán la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en la gestión municipal, situación que impactó negativamente al no permitir la institucionalización de la política pública. Por lo que resulta evidente que el nuevo estatuto constitucional de los municipios no logró que sus administraciones municipales se constituyeran como *buenos gobiernos locales*. Así el desempeño de la gestión de los municipios de Acatic, Puerto Vallarta y Mexhacacán no fue generado por el reconocimiento como un nuevo orden de gobierno de la reforma municipal. Inclusive se puede advertir que aun sin la reforma municipal el desempeño hubiese sido el mismo, toda vez que no existe referencia alguna a la misma ni en el diseño de las políticas, ni

en los documentos e informes, incluso la reforma municipal y el reconocimiento como orden de gobierno no forma parte de la argumentación de los presidentes municipales, pues en la práctica el trato recibido por los presidentes municipales de las dependencias estatales y federales fue bajo una perspectiva jerárquica, clientelista y con sobradas faltas de respeto a la investidura que corresponde a un titular de un orden de gobierno.

¿Los nuevos gobiernos locales incrementaron su eficacia gubernamental para construir la gobernabilidad en su municipalidad?.

12. La efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental es un indicador para construir la gobernabilidad, los gobiernos municipales de Casimiro Castillo y de la ciudad de Ocotlán, Jalisco, del periodo en estudio y, en razón de las conclusiones obtenidas tras la aplicación de variables e indicadores de desempeño (*categorías de análisis de las políticas municipales*) en el capítulo cuarto, tuvieron un desempeño deficiente en su gestión. Asimismo, no lograron tener la capacidad para diseñar e implementar una política pública en la municipalidad por lo tanto, ambos gobiernos no sólo no construyeron la gobernabilidad sino que para el caso de Ocotlán hubo un retroceso en la gestión municipal y, en la municipalidad de Casimiro Castillo se vivieron momentos de ingobernabilidad en los cuales hubo la necesidad de que interviniese el presidente municipal electo para lograr la tranquilidad social.
13. Los gobiernos municipales de Acatic, Mexxicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, fueron capaces de diseñar e implementar una política pública que abonó a la construcción de la gobernabilidad pues hubo disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político local y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes, así como a actuar y desarrollarse dentro de las nuevas reglas, la fragilidad institucional en la formulación de la política quedo expuesta por la falta de acuerdos entre los actores políticos y por la inexistencia de marcos jurídicos que soportarán las nuevas reglas en la municipalidad, ésta situación pone en evidencia la ineffectividad de la acción gubernamental y con ello la no consolidación de la gobernabilidad en la municipalidad.

¿Los nuevos gobiernos locales tienen la capacidad de gobernar?.

14. Los gobiernos locales de Acatic, Mexxicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, fueron capaces de diseñar e implementar una política pública que incrementó la gobernabilidad en su municipio durante el periodo de su administración sin embargo fueron incapaces para tomar acuerdos entre los actores políticos y económicos de la municipalidad, existiendo una falta de reconocimiento a su liderazgo con poder para convocar al compromiso con el proceso detonado por

la política pública y, desde luego, la ausencia de una visión colectiva del desarrollo local, ponen en evidencia la incapacidad para gobernar de los nuevos gobiernos locales.

5.2.2. La hipótesis del trabajo.

Como inicialmente se planteó, la hipótesis del trabajo versa sobre los siguientes contenidos: *La construcción de los gobiernos locales radica en la formulación e implementación de políticas públicas (federales y locales) que incorporen elementos organizacionales, institucionales y normativos, de tal forma que vinculados entre sí creen un nuevo diseño institucional que favorezca la transición de los municipios en un nuevo orden de gobierno.*

Para la comprobación o desaprobación se retoman las preguntas de investigación como punto de partida de la argumentación:

Sobre la reforma constitucional municipal federal y local:

Dado que la reforma constitucional municipal de 1999, se concretó sólo en el Artículo 115 sin haber reformado al sistema jurídico-político de la república sin reformar los artículos 39, 40, 41 correspondientes a la forma de gobierno para darle un lugar al nuevo orden de gobierno, por lo que existe contradicción entre el texto de la reforma y las finalidades o valores de la de la reforma municipal.

Es entonces, que es factible concluir que la reforma municipal no toco al sistema jurídico-político y tampoco reformó el diseño institucional del municipio. Por lo que dejó intacto el sistema fiscal de transferencias bajo las viejas reglas del federalismo fiscal; el sistema de rendición de cuentas que en los hechos es inexistente y cuyo marco institucional propicia la corrupción al facilitar los “arreglos políticos” y la impunidad y, el sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) que sin haber aprobado nuevas reglas formales que fortalecieran el nuevo orden de gobierno, permanecieron las relaciones jerárquicas. En la vía de los hechos el reconocimiento al municipio como nuevo orden de gobierno se nulifico dado que no se reformó el sistema institucional dentro del cual el municipio se desarrolla. Más aún, desde el enfoque de dogmática jurídica la derogación de una norma no afecta su permanencia en el sistema, aunque sí su aplicabilidad puesto que en principio deja de formar parte del orden jurídico, pero las normas no son eliminadas sino que se acumulan perteneciendo al sistema jurídico, incluso, un sistema jurídico puede operar hacia el pasado, es decir, antes del establecimiento de su norma fundamental,³¹⁷ en éste caso para el municipio las reglas y principios del orden jurídico previo a la Constitución de 1917.

Asimismo, se explica el que la reforma local en Jalisco fuese una interpretación literal de la reforma federal y, sin el imperativo para elaborar nuevas normas a

³¹⁷ HUERTA OCHOA Carla, *Constitución, transición y ruptura*. En GONZÁLEZ María del Refugio, LÓPEZ AYLLÓN Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1999, p. 63-64.

partir de los significados y énfasis o sentidos originales de la reforma constitucional. Por ello, la reforma de Jalisco adolece de las transformaciones al sistema jurídico-político local y, son mínimas las reformas al diseño institucional del municipio.

Por lo tanto, la ausencia de reformas que transformen el sistema jurídico-político de la república (elementos *institucionales y normativos*), así como el diseño institucional del municipio (elementos *organizacionales, institucionales y normativos*), obstaculizan el reconocimiento de los municipios como orden de gobierno, permanecen vigentes los sistemas que regulan las relaciones intergubernamentales bajo el enfoque del índole jerárquico y, obstaculizan la *construcción de los gobiernos locales*. En consecuencia del razonamiento anterior es que en este punto de comprueba la hipótesis.

Sobre las políticas de fortalecimiento municipal federales y locales acordes con las exigencias propias de un nuevo orden de gobierno.

Dado que no se crearon las normas constitucionales y reglamentarias que ajustarán el sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) al nuevo orden de gobierno, cuya vinculación interinstitucional fuese regulada formalmente concretándose en relaciones contractuales entre los poderes públicos en la línea de la cooperación para el desarrollo.

Es entonces, que es factible concluir que sin los mecanismos de cooperación entre los detentadores del poder, para la distribución y limitación del poder político mediante dispositivos e instituciones en forma de frenos y contrapesos (Loewenstein, 89), se configuró un diseño institucional deficiente.

Por lo tanto, con formas de derecho no apropiadamente claras y sin estar determinadas en su sentido: *el municipio como orden de gobierno*, no se configuró como un sistema, por lo que no hay sometimiento del propio Estado a su legalidad. Así, los elementos normativos del orden jurídico nacional no se vinculan entre sí, de tal forma que el *nuevo diseño institucional* esta incompleto y, es contradictorio, lo que implica que la formulación y ejecución de políticas públicas, programas o acciones de fortalecimiento municipal de la Federación y de los estados, no se sustenten en reglas y principios que respeten el orden municipal y la Rendición de Cuentas no verse sobre el respeto entre los poderes en la línea de la cooperación para el desarrollo local. Como se plantea en la hipótesis: *la formulación e implementación de políticas públicas que incorporen elementos institucionales y normativos, que favorezca la transición de los municipios en un nuevo orden de gobierno*.

La reforma municipal no logró transformar la gestión de los gobiernos municipales.

Dado que si bien en Jalisco algunos ayuntamientos lograran mejoras en la gestión y su desempeño fue mejor con respecto a la administración que le antecedió, en lo general no se encontraron elementos de política y, gestión que

correlacionados entre sí permitan concluir que la reforma municipal logró transformar la gestión de los municipios en Jalisco 2001-2003.

Es entonces, que es factible concluir que la reforma municipal, al no reformar al sistema jurídico-político y tampoco el diseño institucional del municipio, permaneciendo el sistema fiscal de transferencias del año 1998, el sistema de rendición de cuentas y, el sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) con un enfoque de índole jerárquico, no se crearon los incentivos que favorecieran el cambio en el modelo de gestión local.

Por lo tanto, se favoreció la discrecionalidad federal y local para el otorgamiento de incentivos para que los gobiernos municipales modernizaran su sistema organizacional y, realizar los cambios en su modelo de gestión. Como se logró constatar, la mejora en la gestión pública municipal y con ello la implementación de las políticas públicas exitosas de los gobiernos municipales de Acatic, Mexxicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, fue originada al interior de la administración, no obedeció a programa estatal o federal, ciertamente ya implementadas las políticas recibieron apoyos. La ausencia de políticas públicas no favorece *la transición de los municipios en un nuevo orden de gobierno*, como se afirma en la hipótesis.

Sobre la construcción de los ayuntamientos objeto de los estudios de casos, como *buenos gobiernos*.

Dado que es factible constatar el desempeño deficiente de la gestión pública de los gobiernos locales de Casimiro Castillo y Ocotlán, Jalisco, 2001-2003; que las administraciones municipales de Acatic y de Puerto Vallarta, Jalisco, 2001-2003, no obstante su buen desempeño en la implementación de políticas públicas considerándose exitosas no lograron consolidarle en su gestión pública como *buenos gobiernos*, en tanto que para el caso del gobierno local de Mexxicacán, Jalisco, 2001-2003, la implementación de la política para el desarrollo económico local sin lugar a dudas abonó para consolidarle como un *buen gobierno*, no logró constituirse como tal dada la ausencia de normas que garantizarán la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad en la gestión municipal.

Es entonces, que es factible concluir que el nuevo estatuto constitucional de los municipios no logró que sus administraciones municipales se constituyeran como *buenos gobiernos* locales.

Por lo tanto, la falta de políticas públicas federales y estatales de fortalecimiento municipal que incentivarán la *transición de los municipios en un nuevo orden de gobierno*, fue determinante para que los gobiernos locales transformaran su modelo de gestión para constituirse como *buenos gobiernos*, como se estipula en la hipótesis. En tanto que la formulación de políticas públicas exitosas no dependió de la reforma municipal, ni de la formulación de políticas que incentivarán su formulación, sino del desarrollo institucional y la capacidad de gestión de sus funcionarios municipales.

La construcción de la gobernabilidad en las municipalidades del estudio de caso/s.

Dado que es factible observar que los gobiernos municipales de Acatic, Mexxicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, fueron capaces de diseñar e implementar una política pública que abonó a la construcción de la gobernabilidad.

Es entonces, que es factible concluir que los gobiernos municipales de Acatic, Mexxicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, fueron actores determinantes en la *acción pública local*, en principio fueron capaces de tejer acuerdos entre los actores políticos, económicos y sociales de sus municipalidades, para articular una política pública con disposición para aceptar los productos y las decisiones de sus gobernantes y representantes como vinculantes, así como a actuar y desarrollarse dentro de las nuevas reglas abonando a la construcción de la gobernabilidad local.

Asimismo, al final de la gestión municipal en los tres municipios, la falta de acuerdos entre los actores políticos que no lograron la promulgación de marcos jurídicos que soportarán la permanencia de las políticas públicas y con ello, las nuevas reglas en la municipalidad, dejando ver fragilidad institucional de la política y puso en duda la consolidación de la gobernabilidad en la municipalidad.

Por lo tanto, el que la reforma constitucional municipal dejará intacto el diseño institucional del municipio y, con ello, no tocará el sistema de Rendición de Cuentas, cuyo marco institucional propicia la corrupción al facilitar los “arreglos políticos”, el manejo discrecional no sólo del patrimonio público sino de los acuerdos sobre el futuro de las políticas de desarrollo y, la impunidad, favoreció los desacuerdos entre los políticos para retomar y darle continuidad a las políticas públicas exitosas y, desde luego a la buena práctica de la gestión municipal. Así, nuevamente la falta de un diseño institucional del municipio coherente al nuevo orden de gobierno, obstaculiza *la transición de los municipios en un nuevo orden de gobierno*.

La capacidad de gobernar.

Dado que los gobiernos locales de Acatic, Mexxicacán y Puerto Vallarta, Jalisco, fueron capaces de diseñar e implementar una política pública que incrementó la gobernabilidad en su municipalidad, pero no lograron construir los acuerdos entre los actores políticos y económicos de la municipalidad para que la misma trascendiera los periodos de las administraciones.

Es entonces, que es factible concluir que el marco institucional del municipio no sólo no favorece al reconocimiento del municipio como un nuevo orden de gobierno, sino que obstaculiza el desarrollo local, toda vez que al carecer de un entramado institucional favorable, las políticas públicas locales que buscan el desarrollo humano local y sustentable caminarán a contracorriente donde

existen todas las desventajas institucionales para que no se realicen sin el mínimo de rendición de cuentas.

En éste contexto de análisis se comprueba la hipótesis de investigación inicialmente planteada, asimismo se hace evidente la crisis actual del municipio, pues como se apreció la reforma municipal no formó parte de una política pública nacional integrada por principios organizacionales, institucionales y normativos para dar origen a un nuevo diseño institucional que reconociera en los hechos al municipio como un nuevo orden de gobierno, de tal forma que las nuevas condiciones jurídico-administrativas y políticas incidieran en las entidades federales a efecto de realizar el cambio en lo local sin tener opciones de reversión o involución como es el caso en muchas entidades del país.

Bibliografía.

ACEDO ANGULO Blanca, *La libertad municipal en México 1824-1928*. Edición conjunta: El Senado de la República, UNAM, El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Konrad Adenauer, AMMAC, México 2009.

AGUILAR Luis Armando, *El derecho al desarrollo*. ITESO Universidad Iberoamericana, México 1999.

ARELLANO GALUT, David, *Los Dilemas de la gestión local y las organizaciones Comunitarias en México*, CIDE México, 2006.

- *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2000.

ARBÓS, X. y GINER, S. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España Editorial, S.A, 1993. En BRITO Morelba, Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos, en pagina electrónica: http://www.iigov.org/revista/?p=12_10 [Consulta: 2 feb. 2004, 18:20 hrs].

ARELLANO RIOS Alberto, *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco*. El Colegio de Jalisco, México 2010.

- *La gestión estratégica del desarrollo local en Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco, México, febrero 2007.

ARROYO ALEJANDRE, Jesús y, SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Políticas municipales para la promoción del desarrollo regional*, en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), *Políticas públicas municipales, Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2003.

ARZALUZ SOLANO Socorro, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. El Colegio de Sonora, Revista Región y Sociedad, Vol XVII, N. 32, 2005.

AYALA ESPINO José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México 2000.

- *Un nuevo arreglo institucional para el desarrollo económico*. En CALVA José Luis, *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, Tomo I, UNAM, Casa JUAN PABLOS, México 2002.

BAÑÓN Rafael, y CARRILLO Ernesto, *La legitimidad en la administración pública*, en R. Bañón y E. Carrillo (eds.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

BAZDRESCH, Miguel, *Cambio Municipal y Participación Social*, en Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas Públicas Municipales, Una agenda en construcción*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2007.

BOBBIO Norberto, *El Problema del positivismo jurídico*, Distribuciones Fontamara, México 2004.

BORJA Jordi y CASTELLS Manuel, Local y Global, *La gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus, México 2000.

- *Hacer ciudad en el siglo XXI*. En ZICCARDÍ Alicia, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012.

BOZEMAN Barry, *La Gestión Pública su situación actual*. FCE, México 2000.

CABRERO MENDOZA Enrique, ORIHUELA JURADO Isela, *Finanzas municipales en México: los problemas a superar los dilemas a enfrentar*. En CABRERO MENDOZA Enrique, ARELLANO David, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México 2011.

- *Acción Pública y Desarrollo Local*, F.C.E., México 2005.
- *Políticas Públicas Municipales, Una agenda en construcción*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 2007.
- *Gerencia Pública Municipal, Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 1999.

CARDENAS GARCÍA Jaime, *La Argumentación como Derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

CARRÉ DE MALBERG R. *Teoría del Estado*, FE, México 2001.

CARRILLO CASTRO Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1980.

CEJUDO Guillermo, RIOS CÁZARES Alejandra, *La rendición de cuentas del gobierno municipal*. En MERINO Mauricio, CEJUDO Guillermo, Comps. *La Estructura de Rendición de Cuentas en México*, Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, CIDE, 2010.

COBB Roger y ELDER Charles, citados en PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007.

CORDOBA Arnoldo, KANT I. *Principios Metafísicos de la Doctrina del Derecho*, UNAM-Nuestros clásicos, México 1968.

CROIZE Michel, *El actor y el sistema*. Editorial Patria, México 1990.

DABIN Jean, *Doctrina General del Estado*, Editorial Jus, México 1946.

DE LA TORRE VILLAR Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

DIETERLEN Paulette, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. En ZICCARDI Alicia, (comp.). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Edición del CLACSO. Buenos Aires Argentina, 2001.

DONZELOT Jacques, *¿Hacia una ciudadanía urbana?, La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 2012.

DUHAU, Emilio, *Política social, pobreza y focalización*. En ZICCARDI Alicia, (comp.). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Edición del CLACSO. Buenos Aires Argentina, 2001.

FACIO MONTEJO Alda, *Cuando el Género suena cambios trae* (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal), USAID, Proyecto Regional para la Administración de Justicia. San José de Costa Rica 1992.

FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa México 1996, p. 199. La primer edición del libro es de 1934.

GOODE William y HATT Paul, (1976) *Métodos de investigación social*, México Trillas. Citado por ARZALUZ SOLANO Socorro, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. El Colegio de Sonora, Revista Región y Sociedad, Vol XVII, N. 32, 2005.

GONZALEZ LUNA Efraín, *El Municipio Mexicano y otros Ensayos*, Editorial Jus México 1974.

GUERRERO AMPARAN Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Documento de trabajo número 89 de la División de Administración Pública del CIDE, México 2000.

GUILLÉN LOPEZ Tonatihu, *Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma*, en CABRERO MENDOZA Enrique (Comp.) Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

HUERTA OCHOA Carla, *Constitución, Transición y Ruptura*, En GONZALEZ María del Refugio, LOPEZ AYLLON Sergio, Transiciones y Diseños Institucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1999.

JANETTI DIAZ, María Emilia y, PONTIFES MARTINEZ Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, CIDE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996.

JELLINEK Georg, *Teoría General del Estado*, FCE, México 2000.

KELSEN Hans, en GONZALEZ DIAZ, LOMBARDO, Francisco, *Compendio de historia del derecho y del estado*, Editorial Limusa, México, 1984, p. 286.

- En HERNÁNDEZ Antonio, *Derecho Municipal*, Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina 1997.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984). En PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007.

LASSWELL Harold, citado en PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007.

LINDBLOM Charles E. *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Coedición: Miguel Ángel Porrúa, México. Instituto Nacional de Administración Pública, España. México, 1991.

LOPEZ MENDEZ Graciela, TORRES MONTES DE OCA, Abelino, *Explicaciones teóricas y tendencias recientes del comercio internacional y la inversión extranjera*. En Globalidad y Región, algunas dimensiones de la reestructuración económica en Jalisco. LÓPEZ MENDEZ Graciela (Coor), Universidad de Guadalajara- Juan Pablos Editor, México 2000.

MARVAN LABORDE Ignacio, *Sistema político y sistema constitucional en México*, Cuaderno de Trabajo de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 60.

MERINO Mauricio, *Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional*. Cuaderno de Trabajo de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México. Número 145.

- *Problemas, decisiones y soluciones*. Enfoques de política pública, CIDE, México, 2010.

MEYER, Lorenzo, *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, 1995.

- *El sistema político y la gobernabilidad mexicana*. En SCHMIDT Samuel, La Capacidad de gobernar en México. Editorial Aguilar, México, 1997

MUÑOZ AMATO Pedro, *Introducción a la Administración Pública I*, Ed. F.C.E. México 1978.

NORTH Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E. 1995.

- OBREGÓN Ezequiel y, D'ACOSTA Julio, *El Fuero del Municipio*, Editorial JUS, México 1948.
- OCHOA CAMPOS Moisés, *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, México 1985.
- PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007.
- PETERS Guy, *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, Ed. Gedisa España 2003.
- QUINTANA ROLDÁN Carlos, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1995.
- RABASA Emilio, *Federalismo*. En Retratos y estudios, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945.
- La Constitución y la dictadura, Editorial Porrúa, México, 2002.
- RABASA O. Emilio, Historia de las Constituciones mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.
- RAMIREZ SÁIZ Juan-Manuel, *¿Cómo gobiernan Guadalajara?, Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-UDEG-UNAM, México 1998.
- RENDON HUERTA BARRERA Teresita, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1985.
- SÁNCHEZ BERNAL, Antonio, *Experiencias municipales de cambio institucional*, Universidad de Guadalajara, México 2002.
- *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. Editores Plaza y Valdés, Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. I, Universidad de Guadalajara, México 2008.
 - *Promoción económica Mexicacán, Jalisco*. en CABRERO MENDOZA Enrique (comp.), Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, Fundación Ford, México 2003.
- SARTORI Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, España 1999.
- Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. F.C.E. México 2000.
- SAUTU Ruth, BONIOLO Paula, DALLE Pablo, ELBERT Rodolfo, *Manual de metodología*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO Argentina 2005.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo como Libertad*, Madrid: Editorial Planeta.
- SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer curso, Ed. Porrúa, México 1996.
- SIMON Herbert citado por VERGARA Rodolfo, *Organizaciones e Instituciones*. Siglo XXI Editores, México 2010 y, en PARSONS Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-MEXICO, Edición Argentina 2007.
- SUAREZ MUÑOZ, Manuel y, JIMÉNEZ GOMEZ Juan Ricardo, *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Estudios Constitucionales, Gobierno del Estado de Querétaro, 2000.
- TRABA Luis Antonio, *Desarrollo, gobernabilidad y gestión local*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina 2011.
- VERGARA Rodolfo, *Organizaciones e Instituciones*. Siglo XXI Editores, México 2010.
- VILLAVEVERDE Ignacio. En CARBONELL Miguel, *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.
- YIN Robert, (1981) "The Case Study Crisis Some Answers", Administrative Science Quarterly, no. 26, pp. 58-65. Citado por ARZALUZ SOLANO Socorro, *La utilización del estudio de caso en el análisis local*. El Colegio de Sonora, Revista Región y Sociedad, Vol XVII, N. 32, 2005.
- ZICARDI Alicia, Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
- *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México 1999

Referencias documentales.

Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) (INAFED). Reunión Nacional de Organismos de Desarrollo Municipal en la sede del INAFED en la Ciudad de México, el 30 de enero del 2004.

BRITO Morelba, Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos, en pagina electrónica: http://www.iigov.org/revista/?p=12_10 [Consulta: 2 feb. 2004, 18:20 hrs].

CD del Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, COPLADE, Guadalajara, Jalisco, México 2001.

Centro Estatal de Estudios Municipales. Informe de la Jefatura de Capacitación de la Dirección General de Desarrollo Municipal, 2003.

- CD Informes de Gobierno 2001-2003, 2003.
- CDs, Planes municipales de Desarrollo 2001-2003
- CDs, Reglamentación municipal 2001-2003
- Análisis financiero de una muestra de 30 municipios del estado de Jalisco, 2003.
- Situación Actual del Agua en el Estado de Jalisco. CEAS, CD, Inducción a nuevos presidentes municipales, 2003. Centro Estatal de Estudios Municipales 2003.
- *Monografías Municipales*. 2002.
- Documento: Indicadores de Desarrollo Institucional Municipal, 2004.
- Documento: Estado de la Reglamentación Municipal, 2004.

Comisión Nacional del Agua, *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias*. México, abril 2001.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE). Documento de trabajo, corte al 28 de mayo del 2001. Centro Estatal de Estudios Municipales.

Declaración sobre el Derechos al Desarrollo adoptada por la Asamblea General mediante Resolución 4/128, de 4 de diciembre de 1986, artículo1. En OSUNA FERNANDEZ-LARGO Antonio, Los Derechos Humanos, ámbitos y desarrollo, Editorial Edibasa, España 2002.

Diario de Debates de la Sesión Extraordinaria del 1.º de agosto de 2002, correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la "LVI" Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Jalisco.

Dirección General de Desarrollo Municipal, Centro Estatal de Estudios Municipales, Jalisco. Prontuario 2001-2003.

Documentos sobre el estado que guardan los Asentamientos Humanos irregulares. Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR), la Procuraduría de Desarrollo Urbano (PRODEUR) y, la Dirección General de Desarrollo Municipal del Estado de Jalisco. 2003.

Escrito de fecha 8 de marzo de 2004 signado por Ing. Valentín Arriaga Morales en representación de los regidores de oposición del municipio de Mexicacán.

FOJAL.COM. (Fondo Jalisco). Secretaría de Promoción Económica, Jalisco, 2003.

Guía para la Prevención Local, Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2009 en Cooperación con la Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Informes de Gobierno municipal de Acatic, Jalisco, 2001, 2002, 2003.

Informes del Gobierno municipal de Casimiro Castillo, Jalisco, 2001, 2002 y 2003.

Informes del Gobierno municipal de Mexicacán, Jalisco, 2001, 2002 y 2003.

Informes del Gobierno municipal de Ocotlán, Jalisco, 2001, 2002 y 2003.

Informes del Gobierno municipal de Puerto Vallarta, Jalisco, 2001, 2002 y 2003.

Informe sobre el estado que guardan los asentamientos humanos irregulares. Documento interno de la Secretaría de Desarrollo Urbano, 15 de abril del 2005.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Índice de competitividad urbana 2012. *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, México, 2013.

Libertad Municipal, 1856-2006. Voto particular del Diputado José María del Castillo Velasco. Co-edición del Gobierno del Estado de Jalisco - IGLOM, 2006.

LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Congreso de la Unión, L Legislatura, TOMO VIII, Ed. Porrúa 1978.

Manual de Acceso a la Información Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles. ITESO, INDESOL, IFAI, Secretaría de la Función Pública.

Nota informativa sobre el taller para la sistematización y formulación de política en Mexicacán, 2006.

Plan de Desarrollo Municipal 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2001.

- Actualización del Plan municipal de desarrollo 2001-2020, Ayuntamiento Constitucional de Acatic, agosto 2004.

Plan de desarrollo municipal, 2001-2021. Casimiro Castillo, Jalisco. 2001.

Plan de desarrollo municipal, 2001-2021. Mexicacán, Jalisco. Junio 2001.

Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003. Ocotlán, Jalisco.

Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 Puerto Vallarta, Jalisco.

PAF Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, índice de Desarrollo Humano Municipal 2000-2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agenda de Gobernabilidad para América Latina. En TRABA Luis Antonio, Desarrollo, gobernabilidad y gestión local. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina 2011.

Programa de trabajo orientado a fortalecer la participación de la sociedad en la planeación del Desarrollo Local. Secretaría de Desarrollo Humano, Dirección de participación Social, concentrado 2002. COPLADE, 2002. Estado de Jalisco.

Programa de Iniciativa Ciudadana 3 x 1: Apoya las iniciativas ciudadanas para concretar los proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. Gobierno Federal.

Programa de Empleo Temporal: Permite la realización de obras y acciones con uso intensivo de mano de obra, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y productiva básica de las zonas marginadas del medio rural y comunidades en pobreza extrema. Gobierno Federal.

Programa de Jóvenes por México: Canaliza y capitaliza el esfuerzo y conocimiento de los jóvenes prestadores de servicio social, para beneficio de la población en pobreza y con los grupos vulnerables. Gobierno Federal.

Programa Franco-Mexicano, *El Servicio público de carrera en las entidades federativas de México* Embajada de Francia en México 2004,

Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD aprobado el día 14 de octubre de 1998.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

Legislación.

CD de leyes, Legislatura LVI del Congreso del Estado, diciembre del 2003.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y, Constitución Política del Estado Libre de Jalisco, sancionada por el Congreso Constituyente en 18 de noviembre de 1824. Gobierno del Estado de Jalisco, 1973.

Decreto número 19439 del H. Congreso del Estado de Jalisco, de fecha 29 de diciembre de 2001, mediante el cual estableció los coeficientes para distribución entre los municipios del Estado de Jalisco del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios, para el ejercicio fiscal 2002.

Decreto número 19440 del H. Congreso del Estado de Jalisco, de fecha 29 de diciembre de 2001, mediante el cual estableció los coeficientes porcentuales para distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal entre los municipios que conforman el Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2002.

Decreto número 20,326 del H. Congreso del Estado de Jalisco, de fecha 25 de noviembre del 2003, mediante el cual se aprueba la Cuenta Pública del ejercicio 2002 de Casimiro Castillo, Jalisco

Decreto número 21,175 de fecha 15 de diciembre del año 2005, mediante el cual el H. Congreso del Estado aprueba la correspondiente Cuenta Pública 2003 de Casimiro Castillo, Jalisco.

Decreto número 20,269 del 18 de noviembre del 2003 del Congreso del Estado, mediante el cual se aprobó la cuenta Pública 2002 de Mexicacan, Jalisco.

Decreto número 20,934 del 23 de agosto del 2005 del H. Congreso del Estado, mediante el cual aprobó la cuenta Pública 2003 del Municipio de Mexicacan, Jalisco.

Decreto número 20,463 del H. Congreso del Estado publicado el 21 de febrero del 2004, que aprueba la Cuenta Pública 2002 de Ocotlán, Jalisco.

Decreto número 20,464 del H. Congreso del Estado del 22 de enero del 2004 que aprueba la Cuenta Pública del año 2002, de Puerto Vallarta, Jalisco.

Decreto número 21,307 del H. Congreso del Estado publicado el 16 de mayo del 2006 que aprueba la Cuenta Pública del ejercicio 2003, de Puerto Vallarta, Jalisco.

Dictamen de Exposición de motivos aprobado el 15 de junio de 1999 por la Cámara de origen (Diputados Federales), Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados Legislatura LVII, Noviembre de 1999.

Dictamen Aprobado. Resumen de las reformas del 17 de junio de 1999 al Artículo 115 Constitucional. Cámara de Diputados Federales, Comisión de Fortalecimiento Municipal, Legislatura LVII, Noviembre de 1999.

Dictamen para la aprobación de la reforma al 115 Constitucional, presentado en la sesión de la Cámara de Diputados el jueves 17 de junio de 1999, en GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y, GUILLÉN LOPEZ, Tonatiuh, Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional, Ed. Miguel Ángel Porrua-CIDE, México 2000.

Exposición de motivos del dictamen de la Ley del Gobierno y la Administración Municipal, bajo Decreto 18503 Congreso del Estado de Jalisco.

Exposición de motivos del dictamen que aprueba el Reglamento de transparencia y derecho a la información, Ciudad Guzmán, Zapotlán El Grande a 29 de agosto del 2002.

Minuta del Decreto 18344, Congreso del Estado de Jalisco.

Minuta del Decreto 18503, Congreso del Estado de Jalisco.

Suplemento de la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara del 16 de diciembre del 2003.

Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, el cual fue aprobado por este H. Ayuntamiento en la Sesión Ordinaria de fecha 12 de Noviembre del 2002.

Logros señalados por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados LVII Legislatura noviembre de 1999

Fuentes estadísticas:

Publicación **aregional.com** Análisis comparativo de la distribución de las participaciones de los estados a los municipios: Diferente grado de municipalismo en México (primera parte) octubre 2003.

Dirección de Catastros del Estado SEFIN, Mejorar Los Catastros municipales en Jalisco. 2005.

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008.

Índice de marginación del Consejo Estatal de Población del Estado de Jalisco, Grado de marginación 2001, CD 2004. Así como por la información de la Secretaría de Promoción Económica de Jalisco, Carpeta Municipal 2003. Centro Estatal de Estudios Municipales.

Información presentada por la Secretaría de Finanzas del Estado durante el programa de inducción a los presidentes y síndicos electos para el periodo 2004-2006.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000.*

INAFED. Secretaría de Gobernación. *Sistema Nacional de Información Municipal.* 2004.

Entrevistas.

Entrevista con el Lic. Ezequiel González Jiménez, Presidente Municipal de Acatic durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

Entrevista con Rodolfo Zamora en mayo del 2003, Secretario General del Ayuntamiento de Casimiro Castillo 2001-2003.

Entrevista con el C.P. Rubén Pérez Lomelí, Presidente municipal de Mexicacán, Jalisco, durante el periodo 2001-2003, 12 de mayo del 2005.

Entrevista con el Ing. Jesús Yañez González, Presidente municipal de Mexicacán, Jalisco, durante el periodo 2004-2006, julio de 2005.

Entrevista con Miguel Ángel Morales González, Regidor del Partido Acción Nacional en la gestión municipal 2001-2003. 30 de enero del 2008.

Entrevista al Lic. Julio S. Ramos Gómez, quien fuera Jefe de Personal durante las administraciones municipales de Puerto Vallarta 1995-1997, 2001-2003 y 2007-2009. Otorgada el 1ro, de febrero del 2008.

Notas periodísticas.

Periódico Mural de fecha 4 de enero del año 2004.

Periódico: La Jornada, de fecha 19 de junio del 1999, en pagina electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/1999/jun99/990618/contra.html> [Consulta: 5 julio. 2004, 14:20 hrs].

REVISTA PROCESO, "Hacia la *acapulquización*", Miguel Ángel Infante Villegas. Proceso Jalisco, 10 de febrero de 2008.

CINFUENTE LEMUS JUAN LUIS, investigador y Honoris Causa por la Universidad de Guadalajara. *Advierte sobre el deterioro ambiental de Puerto Vallarta como resultado de un crecimiento desordenado.*
<http://www.notisistema.com/noticias/?cat=1&paged=6>

Periódico El Financiero, viernes 21 de septiembre de 2012

Periódico El Financiero, martes 19 de febrero de 2013.

Periódico El Financiero, miércoles 13 de marzo de 2013

Endeudamiento municipal: *“Además de Guadalajara (con 2 mil 681 millones de pesos), otros dos ayuntamientos están entre los diez más endeudados: Zapopan (2 mil 146 mdp) y Tlaquepaque (845 mdp). Entre estas tres alcaldías, se concentra 12.6 por ciento de la deuda total municipal en el país.”*
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/47d34562895771bfef6e6b5583c71858>

ANEXO 1

Reforma Municipal de 1999, logros y situación en Jalisco

Cuadro analítico sobre la Reforma Municipal de 1999, logros y situación en Jalisco.

Artículo 115 Federal	Logros ¹	Correspondencia en la Constitución Local.
<p>Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p>	<p>Orden de gobierno.</p> <p>Marco de competencia legal exclusivo.</p>	<p>Se retoma y queda plasmado en el Artículo 73 fracción I.</p>
<p>II...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente,</p>	<p>Leyes Marco en Materia Municipal. Sustituyen leyes orgánicas.</p> <p>Mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Medios de defensa de los particulares.</p> <p>La autonomía del ayuntamiento para aprobar actos que comprometan al patrimonio, más allá del periodo.</p> <p>Marco de convenios.</p> <p>Subsidiariedad.</p>	<p>Artículo 77</p> <p>Artículo 77 fracción II inciso c).</p> <p>Artículo 77 fracción IV inciso a).</p> <p>Artículo 77 fracción IV inciso b)</p> <p>Artículo 77 fracción IV inciso c).</p> <p>Artículo 77 fracción IV inciso d).</p>

¹ Logros señalados por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados LVII Legislatura Nov. De 1999.

<p>la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>	<p>Previsiones suplementarias.</p> <p>Previsiones de conflictos Municipio-Estado.</p>	<p>Segundo transitorio de la Reforma a la Constitución local.</p> <p>Artículo 77 fracción IV inciso e).</p>
<p>III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b)...</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d)...</p> <p>e)...</p> <p>f)...</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la</p>	<p>Competencia exclusiva del Municipio sobre el catálogo de servicios y funciones.</p> <p>Se extiende su competencia a las funciones derivadas de los servicios.</p> <p>Asociación de municipios.</p>	<p>Artículo 79 fracciones II, III, VIII y IX.</p> <p>La legislatura local decreto dos nuevos Servicios Públicos Municipales: Centros Deportivos Municipales y Centros Culturales Municipales, en las Fracciones X y XI del Artículo 94 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal.</p> <p>Artículo 81.</p>

<p>aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</p>	Mecanismos de subsidiariedad.	Idem.
<p>IV....</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p>	<p>Pago de predial por sector paraestatal y por los bienes públicos utilizados por particulares.</p> <p>Iniciativa en materia fiscal.</p> <p>Ejercicio directo de la Hacienda Municipal por el Ayuntamiento o por quienes autorice.</p>	<p>Artículos 88 y 89.</p> <p>Artículo 89 último párrafo.</p>
<p>V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p>	<p>Actualización de las materias concurrentes con los estados.</p> <p>Desarrollo Regional.</p>	<p>Artículo 80.</p>

<p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>	<p>Intervención en el transporte público de pasajeros.</p> <p>Concurrencia en zonas federales.</p>	
<p>VI...</p> <p>VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p>	<p>Se otorga al Presidente Municipal el mando de la policía preventiva municipal.</p> <p>Devolución al Presidente Municipal de Capitales Estatal del mando de la policía.</p>	

ANEXO 2

DESCENTRALIZACION 2003

MATRIZ DE SEGUIMIENTO A LA DESCENTRALIZACIÓN
(Avances de descentralización al mes de diciembre 2003)

	ALIANZA PARA EL CAMPO							ASERCA			PESCA		FIRCO		SDR	SENASICA	SIAP	SUBAGRO	
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	50.0%	24.0%	100.0%	100.0%	225.0%	3.1%	56.3%	100.00%	
SAGARPA	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero	Desarrollo Rural	Sanidad Agropecuaria (Campañas)	Promoción a Exportaciones	Transferencia Tecnológica	Sistema de Información agroalimentaria y pesquera	Comercialización	PROCAMPO (Apertura de Ventanillas)	PROCAMPO (Base de datos)*	Acuicultura Rural *	Centros Acuícolas *	Maquinaria FIRCO *	Donación de maquinaria pesada *	Programa de empleo temporal	Inspección y control Fitosanitario y Zoonosanitario en puntos de verificación. *	Oficinas Estatales del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. *	Programa especial de Apoyo a la Inversión del frijol *	Distritos de Desarrollo Rural
Aguascalientes	1	1	1	1		1	1		1	1							1		1
Baja California	1	1	1	1		1	1		1	1									
Baja California Sur	1	1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1					
Campeche	1	1	1	1		1	1		1	1					1				1
Chiapas	1	1	1	1		1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	
Chihuahua	1	1	1	1		1	1		1	1					1			1	
Coahuila	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1			1		
Colima	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1			1		1
Distrito Federal	1	1	1	1		1	1		1	1					1				1
Durango	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1				1	1
Guanajuato	1	1	1	1		1	1		1	1								1	1
Guerrero	1	1	1	1		1	1		1	1					1		1		1
Hidalgo	1	1	1	1		1	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1
Jalisco	1	1	1	1		1	1		1	1		1			1		1		1
México	1	1	1	1		1	1		1	1	1		1	1	1				
Michoacán	1	1	1	1		1	1		1	1	1	X			1		1		1
Morelos	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1	1				
Nayarit	1	1	1	1		1	1		1	1		X	1	1	1	X	1	1	1
Nuevo León	1	1	1	1		1	1		1	1		1	1	1			1		
Oaxaca	1	1	1	1		1	1		1	1	1				1				
Puebla	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1	1		1		1
Querétaro	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1			1		
Quintana Roo	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1	1				
San Luis Potosí	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1	1		1	1	
Sinaloa	1	1	1	1		1	1		1	1								1	
Sonora	1	1	1	1		1	1		1	1		1	1	1					1
Tabasco	1	1	1	1		1	1		1	1									1
Tamaulipas	1	1	1	1		1	1		1	1		1	1	1			1		1
Tlaxcala	1	1	1	1		1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1
Veracruz	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1	1		1		
Yucatán	1	1	1	1		1	1		1	1	1				1		1		1
Zacatecas	1	1	1	1		1	1		1	1			1	1			1	1	1
TOTALES	32	32	32	32	0	32	32	0	32	32	7	6	19	19	18	1	18	8	18
Universo total de acciones contempladas.	32	32	32	32		32	32	32	32	32	15	25	19	19	8	32	32	8	

1 DESCENTRALIZADO
X SOLICITUDES
EN PROCESO DE FIRMA
PROGRAMA AHORA CENTRALIZADO ANTES FEDERALIZADO.

PROGRAMA CON OBJETIVOS AL 100%
 * DESCENTRALIZADOS EN ESTA ADMON.

SEMARNAT

	Recursos Forestales Maderables	Licencia Ambiental Unica	Imp-Expor Residuos Peligrosos	Recursos No Maderables	Incendios Forestales	Utilización Terrenos Forestales	Licencia Caza Deportiva	Informe Impacto Ambiental MP	Registro Unidades Manejo	Modificación Registro UMA's	Zofemat							
Aguascalientes		x		x	x	x	x	x	x									
Baja California		x				x	x	x	x	x								
Baja California Sur																		
Campeche		x		x		x	x	x	x	x								
Chiapas																		
Chihuahua				x		x	x		x	x								
Coahuila		x	x	x	x	x	x	x	x									
Colima		x		x		x		x										
Distrito Federal																		
Durango																		
Guanajuato							x	x	x									
Guerrero		x						x	x		x							
Hidalgo		x	x				x	x	x	x								
Jalisco		x						x										
México	1	x		x	x	x	x		x									
Michoacán				x	x	x												
Morelos								x										
Nayarit				x		x	x	x	x	x	x							
Nuevo León																		
Oaxaca																		
Puebla					x		x	x	x									
Querétaro																		
Quintana Roo		x					x	x	x		x							
San Luis Potosí				x				x										
Sinaloa				x							x							
Sonora		x	x	x		x	x	x	x	x	x							
Tabasco		x					x	x	x									
Tamaulipas							x	x	x	x								
Tlaxcala		x		x		x												
Veracruz				x		x	x		x		x							
Yucatán		x		x			x	x	x									
Zacatecas																		
TOTALES	1	14	3	14	5	12	16	18	17	7	6							

1 DESCENTRALIZADO
 En proceso de firma
 X SOLICITUDES

[illegible]

En proceso de firma

SOLICITUDES

[illegible]

Hidalgo	x	x	x	x
Jalisco	x	x	x	x
México	x	x	x	x
Michoacán	x	x	x	x
Morelos	x	x	x	x
Nayarit	x	x	x	x
Nuevo León	x	x	x	x
Oaxaca	x	x	x	x
Puebla	x	x	x	x
Querétaro	x	x	x	x
Quintana Roo	x	x	x	x
San Luis Potosí	x	x	x	x
Sinaloa	x	x	x	x
Sonora	x	x	x	x
Tabasco	x	x	x	x
Tamaulipas	x	x	x	x
Tlaxcala	x	x	x	x
Veracruz	x	x	x	x
Yucatán	x	x	x	x
Zacatecas	x	x	x	x
TOTALES	32	32	32	31

TURISMO

Yucatán	x
Zacatecas	x
TOTALES	18

EDUCACIÓN

1	DESCENTRALIZADO
X	SOLICITUDES
	EN PROCESO DE FIRMA
	PROGRAMA AHORA CENTRALIZADO ANTES FEDERALIZADO.
	PROGRAMA CON OBJETIVOS AL 100%

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	Armonización Legislativa	Aeropuertos	Puertos	Carreteras Troncales Libramiento														
Aguascalientes	x																	
Baja California	x																	
Baja California Sur	x																	
Campeche	x																	
Chiapas	x		x															
Chihuahua																		
Coahuila	x																	
Colima	x																	
Distrito Federal																		
Durango	x																	
Guanajuato	x																	
Guerrero	x																	
Hidalgo	x																	
Jalisco	x																	
México	x	x																
Michoacán	x		x															
Morelos	x																	
Nayarit	x																	
Nuevo León	x																	
Oaxaca	x																	
Puebla	x	x																
Querétaro		x																
Quintana Roo	x																	
San Luis Potosí	x			x														
Sinaloa																		
Sonora			x															
Tabasco																		
Tamaulipas	x		x															
Tlaxcala	x																	
Veracruz																		
Yucatán	x																	
Zacatecas	x																	
TOTALES	25	3	4	1														
	1	DESCENTRALIZADO																
	X	SOLICITUDES																
		EN PROCESO DE FIRMA																
		PROGRAMA AHORA CENTRALIZADO ANTES FEDERALIZADO.																
		PROGRAMA CON OBJETIVOS AL 100%																

HACIENDA	Admón. Imp. Regimen Intermedio Personas físicas Actividad Empres.	Admón.Imp. Renta Regimen Pequeños Contribuyentes	Contribuyentes ingreso enaj. Terrenos, const.								
Aguascalientes	x	x	x								
Baja California	x	x	x								
Baja California Sur	x	x	x								
Campeche	x	x	x								
Chiapas	x	x	x								
Chihuahua	x	x	x								
Coahuila	x	x	x								

Colima	x	x	x							
Distrito Federal	x	x	x							
Durango	x	x	x							
Guanajuato	x	x	x							
Guerrero	x	x	x							
Hidalgo	x	x	x							
Jalisco	x	x	x							
México	x	x	x							
Michoacán	x	x	x							
Morelos	x	x	x							
Nayarit	x	x	x							
Nuevo León	x	x	x							
Oaxaca	x	x	x							
Puebla	x	x	x							
Querétaro	x	x	x							
Quintana Roo	x	x	x							
San Luis Potosí	x	x	x							
Sinaloa	x	x	x							
Sonora	x	x	x							
Tabasco	x	x	x							
Tamaulipas	x	x	x							
Tlaxcala	x	x	x							
Veracruz	x	x	x							
Yucatán	x	x	x							
Zacatecas	x	x	x							
TOTALES	32	32	32							

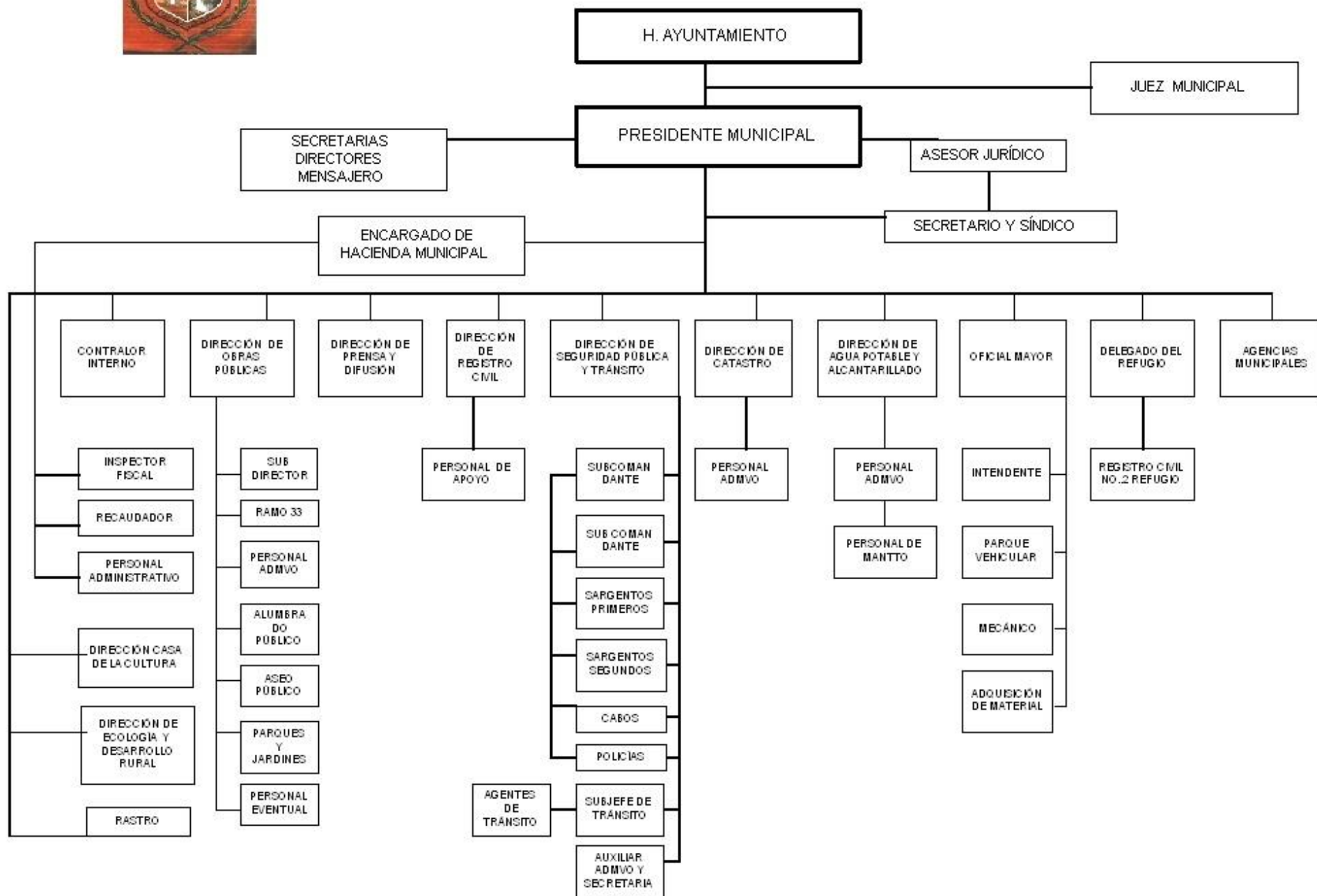
- 1 DESCENTRALIZADO
- X SOLICITUDES
- EN PROCESO DE FIRMA
- PROGRAMA AHORA CENTRALIZADO ANTES FEDERALIZADO.
- PROGRAMA CON OBJETIVOS AL 100%

ANEXO 3

ORGANIGRAMAS MUNICIPALES

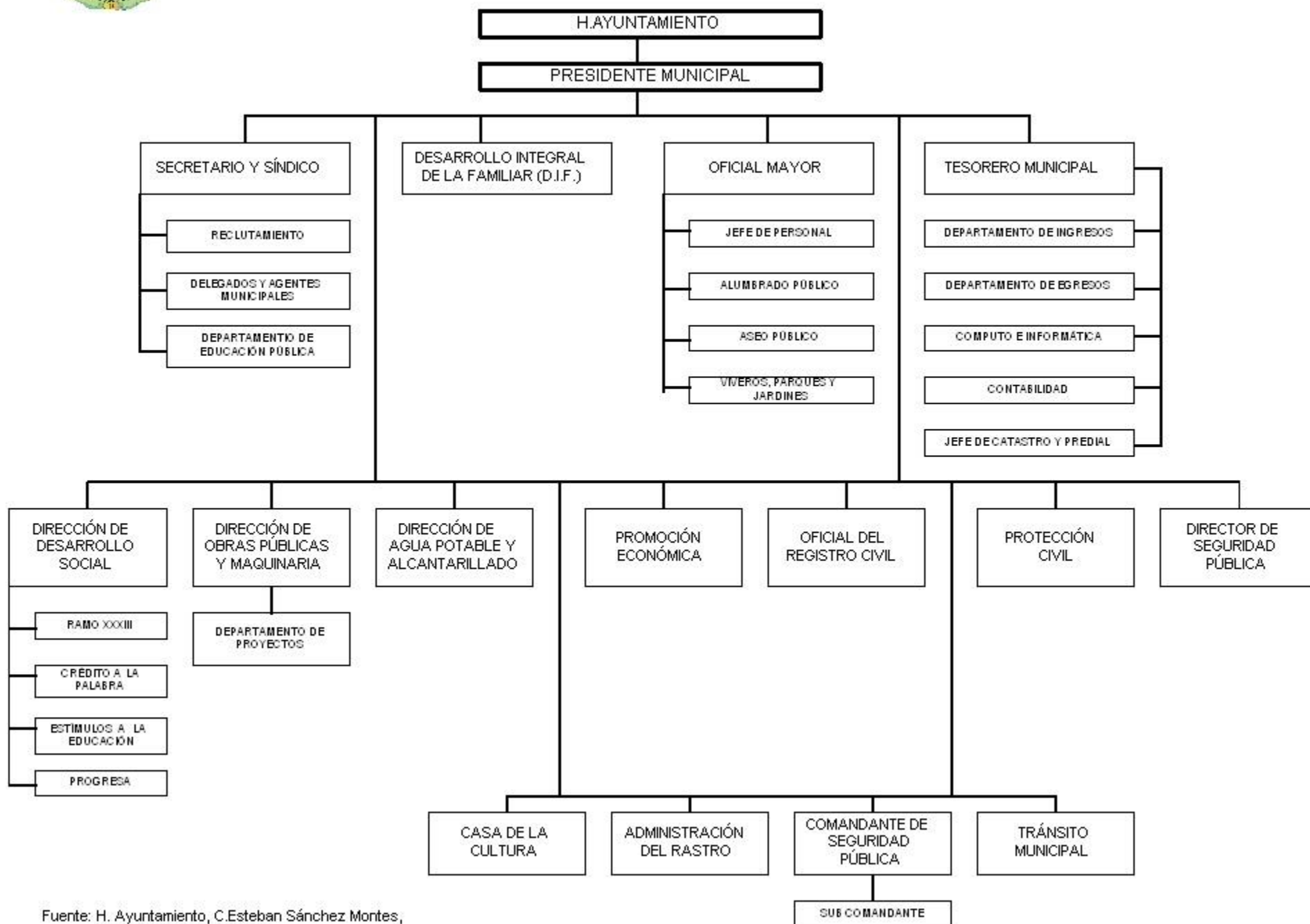


ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE ACATIC, JALISCO ADMINISTRACIÓN 2001 - 2003



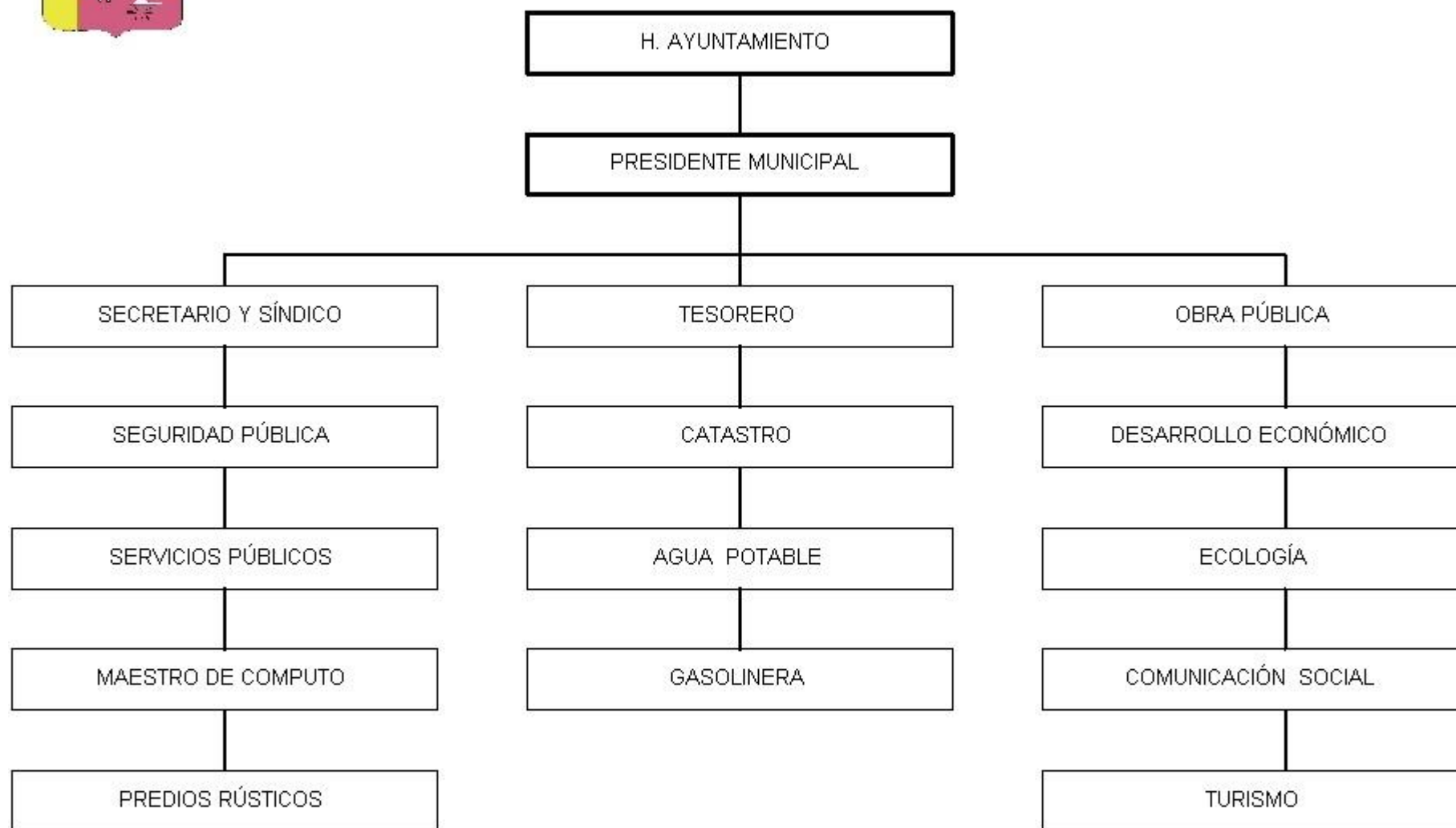


ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CASIMIRO CASTILLO, JALISCO
ADMINISTRACIÓN 2001 - 2003



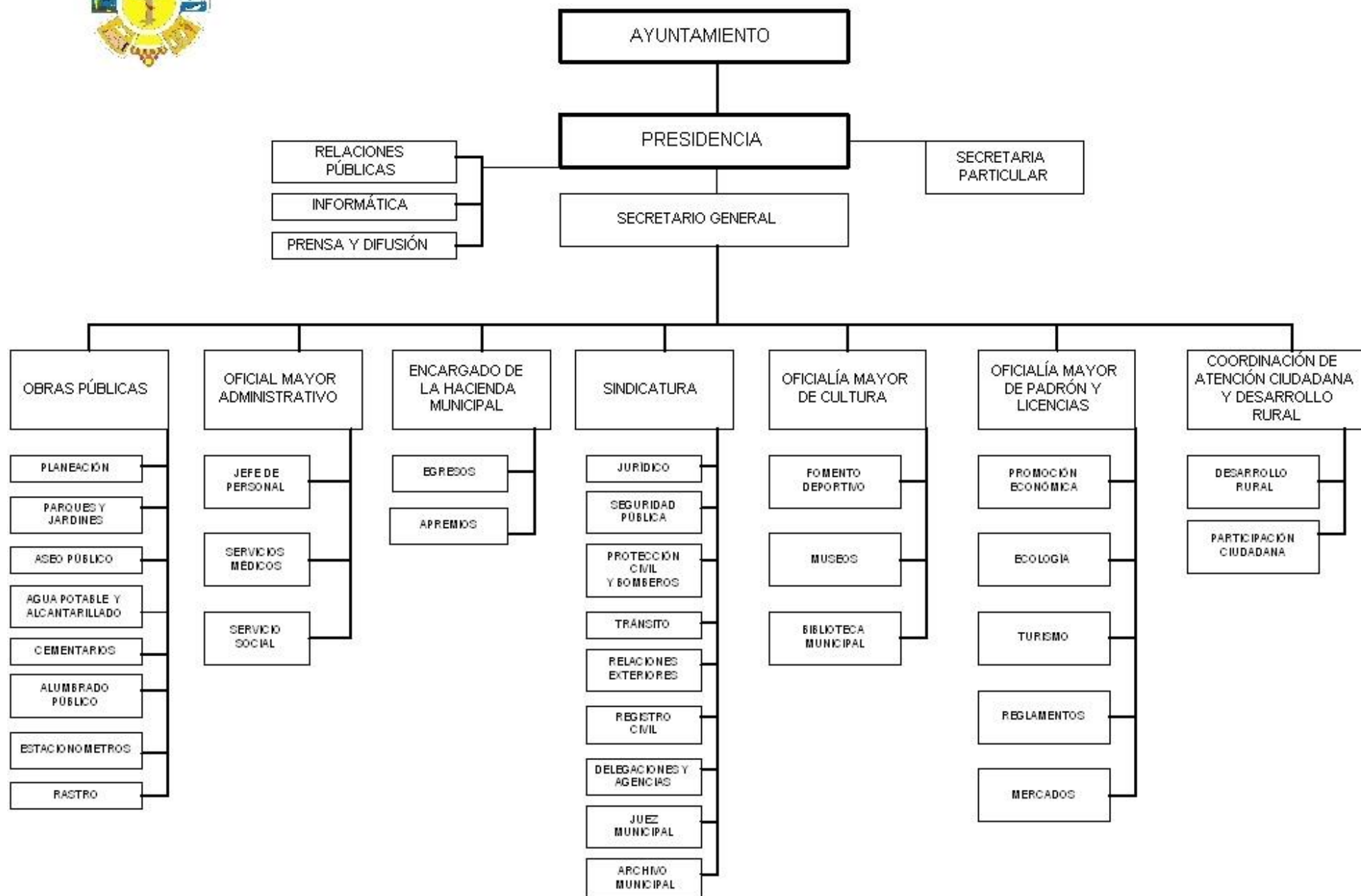


ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE MEXTICACÁN, JALISCO ADMINISTRACIÓN 2001 - 2003



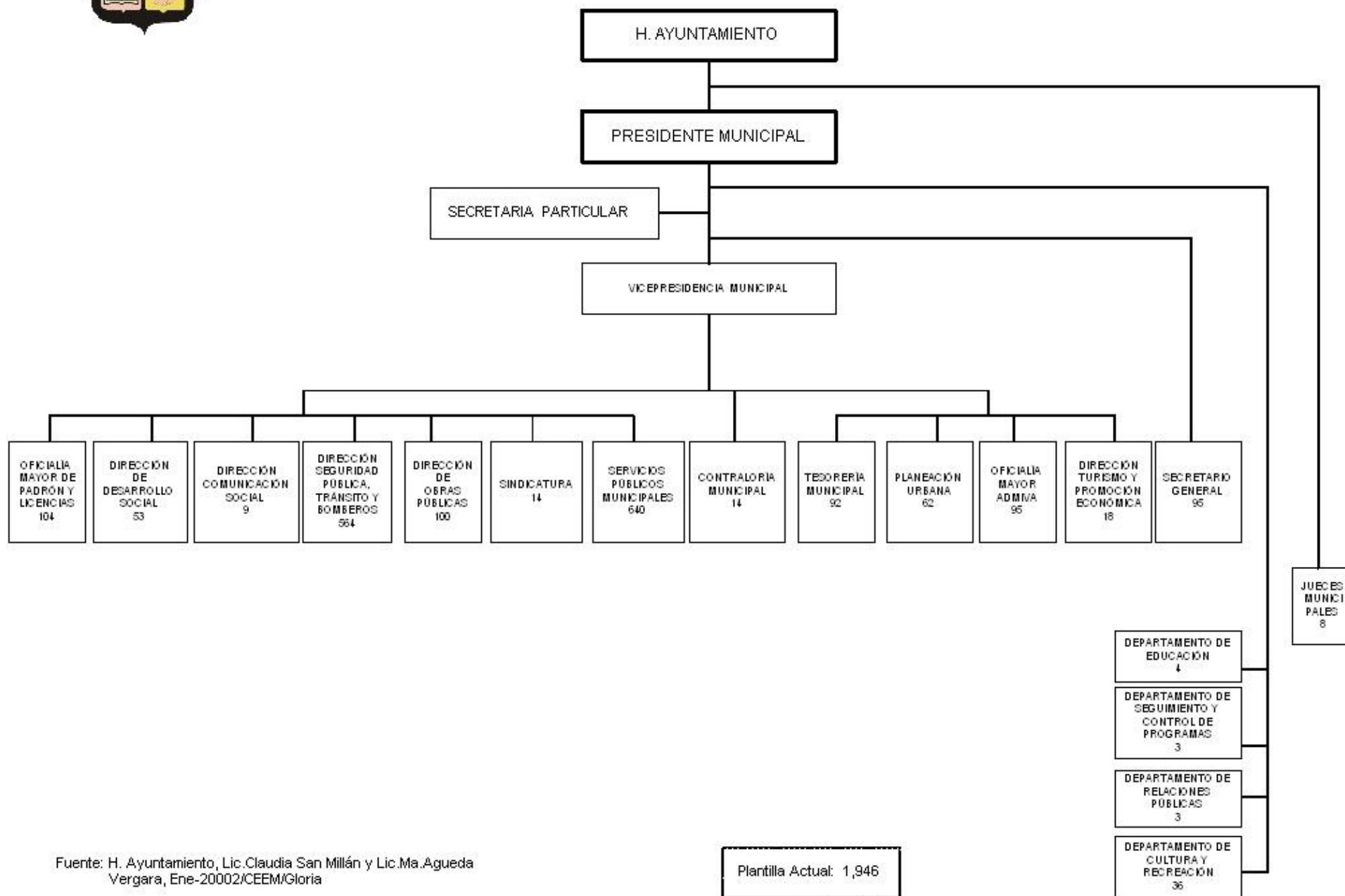


ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE OCOTLÁN, JALISCO
ADMINISTRACIÓN 2001 - 2003





ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE PUERTO VALLARTA, JALISCO
ADMINISTRACIÓN 2001 - 2003



Fuente: H. Ayuntamiento, Lic.Claudia San Millán y Lic.Ma.Aguada Vergara, Ene-20002/CEEM/Gloria

Plantilla Actual: 1,946